Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ELEANOR SHARPSTON
presentate il 5 aprile 2016*

Causa C-113/15

Breitsamer und Ulrich GmbH & Co. KG
contro
Landeshauptstadt München

[Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunale amministrativo supremo della Baviera, Germania)]

«Direttiva 2001/110/CE — Articolo 2, paragrafo 4 — Indicazione del paese d'origine in cui il miele è stato raccolto — Direttiva 2000/13/CE — Articolo 1, paragrafo 3, lettera b) — Significato di "prodotto alimentare in imballaggio preconfezionato" — Se indicare il paese di origine su porzioni individuali di miele vendute in confezioni alle collettività e successivamente vendute separatamente o incluse in pasti acquistati — Articolo 13, paragrafo 4 — Ambito di applicazione della deroga per l'imballaggio di piccole dimensioni — Regolamento (UE) n. 1169/2011 — Articolo 2, paragrafo 2, lettera e) — Significato di "alimento preimballato" — Articolo 16, paragrafo 2 — Ambito di applicazione della deroga per l'imballaggio di piccole dimensioni»

1. La presente causa riguarda l'etichettatura di porzioni individuali di miele che vengono confezionate e vendute insieme in una confezione la cui etichetta indica il paese di origine del miele. Il Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunale amministrativo supremo della Baviera) chiede in sostanza se la normativa dell'Unione imponga che il paese di origine del miele sia altresì indicato su ciascuna porzione individuale che viene poi successivamente venduta separatamente o inclusa in un pasto acquistato. Tale questione è sorta nell'ambito di un ricorso proposto da un'impresa che raccoglie e imbottiglia il miele (la Breitsamer und Ulrich GmbH & Co. KG; in prosieguo: la «Breitsamer») contro il Landeshauptstadt München (Città di Monaco). Nel 2012 alla Breitsamer è stato ingiunto il pagamento di un'ammenda per aver immesso sul mercato, nel primo semestre del 2011, porzioni individuali senza indicare il paese di origine del miele.

* Lingua originale: l'inglese.

Diritto dell'Unione

Etichettatura dei prodotti alimentari: direttiva 2000/13 e regolamento n. 1169/2011

2. La direttiva 2000/13/CE** (in prosieguo: la «direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari») ha codificato la normativa precedente tramite il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità***. Il suo scopo era stabilire le norme dell'Unione di carattere generale applicabili a tutti i prodotti alimentari immessi in commercio****. Norme specifiche riguardanti soltanto determinati prodotti alimentari dovevano essere stabilite nell'ambito delle disposizioni separate che disciplinavano tali prodotti*****. Qualsiasi regolamentazione relativa all'etichettatura dei prodotti alimentari doveva essere fondata anzitutto sulla necessità d'informare e tutelare i consumatori******. Un'etichettatura adeguata concernente la natura esatta e le caratteristiche del prodotto, tale da consentire al consumatore di scegliere con cognizione di causa, era considerata il mezzo più adeguato in quanto creava meno ostacoli alla libera circolazione delle merci*******.

3. L'articolo 1, paragrafo 1 disponeva che la direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari riguardava, tra l'altro, l'etichettatura dei prodotti alimentari destinati ad essere consegnati come tali al consumatore finale. L'articolo 1, paragrafo 2 estendeva l'ambito di applicazione della direttiva ai prodotti alimentari destinati ad essere consegnati a ristoranti, ospedali, mense ed altre collettività analoghe (definite congiuntamente dalla direttiva come «collettività»).

4. L'articolo 1, paragrafo 3, lettera a) definiva l'«etichettatura» come «le menzioni, indicazioni, marchi di fabbrica o di commercio, immagini o simboli riferentisi ad un prodotto alimentare e figuranti su qualsiasi imballaggio, documento, cartello, etichetta, anello o fascetta che accompagni tale prodotto alimentare o che ad esso si riferisca». L'articolo 1, paragrafo 3, lettera b) disponeva che un «prodotto alimentare in imballaggio preconfezionato» era «l'unità di vendita destinata ad essere presentata come tale al consumatore finale ed alle collettività, costituita da un prodotto alimentare e dall'imballaggio in cui è stato confezionato prima di essere messo in vendita, avvolta interamente o in parte da tale imballaggio, ma comunque in modo che il contenuto non possa essere modificato senza che l'imballaggio sia aperto o alterato».

5. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), sub i), l'etichettatura non poteva essere tale da indurre in errore l'acquirente, specialmente per quanto riguarda le caratteristiche del prodotto alimentare, che includevano la sua origine. L'articolo 2, paragrafo 3, lettera a) disponeva che tale norma valeva anche per la presentazione dei prodotti alimentari, in particolare la forma o l'aspetto conferito agli stessi o al rispettivo imballaggio, il materiale utilizzato per l'imballaggio, il modo in cui erano disposti e l'ambiente nel quale erano esposti.

** 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 L 109, pag. 29), come infine modificata dal regolamento (CE) n. 596/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009 (GU L 188, pag. 14). La direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari ora è stata abrogata dal regolamento (UE) n. 1169/2011: v. infra, paragrafi da 11 a 23.

*** Considerando 1.

**** Considerando 4.

***** Considerando 5.

****** Considerando 6.

******* Considerando 8.

6. L'articolo 3, paragrafo 1 disponeva che «alle condizioni e con le deroghe previste dagli articoli da 4 a 17, l'etichettatura dei prodotti alimentari comporta soltanto le (…) indicazioni obbligatorie [elencate ai punti da 1 a 10]»********. Il punto 8) di tale elenco era formulato come segue: «il luogo d'origine o di provenienza, qualora l'omissione di tale indicazione possa indurre in errore il consumatore circa l'origine o la provenienza effettiva del prodotto alimentare».

7. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, le disposizioni dell'Unione applicabili soltanto a determinati prodotti alimentari possono prevedere altre indicazioni obbligatorie oltre a quelle enumerate all'articolo 3. In mancanza di tali disposizioni dell'Unione, gli Stati membri stessi possono cionondimeno prevedere tali indicazioni conformemente alla procedure prevista dall'articolo 19*********.

8. L'articolo 13, paragrafo 1, lettera a) imponeva che le indicazioni di cui all'articolo 3 e all'articolo 4, paragrafo 2, figurassero sull'imballaggio preconfezionato o su un'etichetta legata al prodotto alimentare preconfezionato. In deroga a tale disposizione e fatte salve le disposizioni dell'Unione relative alle quantità nominali, l'articolo 13, paragrafo 1, lettera b) disponeva che, se tali prodotti alimentari erano destinati «al consumatore finale, ma commercializzati in una fase che precede la vendita a quest'ultimo allorché tale fase non è la vendita ad una collettività [primo trattino] [o] ad essere consegnati alle collettività per esservi preparati, trasformati, frazionati o somministrati [secondo trattino] (…)», tali indicazioni potevano figurare soltanto sui documenti commerciali relativi a detti prodotti, se era garantito che tali documenti, contenenti tutte le indicazioni dell'etichettatura, accompagnassero i prodotti alimentari cui si riferivano oppure fossero stati inviati prima della consegna o contemporaneamente a questa**********.

9. L'articolo 13, paragrafo 4 fissava le circostanze in cui erano necessarie meno informazioni obbligatorie. In particolare, erano obbligatorie soltanto le indicazioni di cui all'articolo 3, paragrafo 1, punti 1), 4) e 5)********** nel caso «(…) degli imballaggi o recipienti la cui superficie piana più grande è inferiore a 10 cm^2».

10. Il primo paragrafo dell'articolo 14 disponeva che «per i prodotti alimentari non presentati in imballaggi preconfezionati per la vendita al consumatore finale ed alle collettività o per i prodotti alimentari confezionati nei luoghi di vendita a richiesta dell'acquirente o preconfezionati ai fini della vendita immediata, gli Stati membri adottano le modalità secondo le quali devono essere fornite le indicazioni di cui all'articolo 3 e all'articolo 4, paragrafo 2». Il secondo paragrafo autorizzava gli Stati membri a non rendere obbligatorie tali indicazioni o alcune di esse, purché sia garantita l'informazione dell'acquirente.

11. Il regolamento (UE) n. 1169/2011********** ha abrogato, tra l'altro, la direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari a decorrere dal 13 dicembre 2014**********.

******** V. anche considerando 9. Le altre indicazioni comprendevano la denominazione di vendita [punto 1)]; l'elenco degli ingredienti [punto 2)]; le quantità di taluni(/e categorie di) ingredienti [punto 3)]; il quantitativo netto [punto 4)]; il termine minimo di conservazione o la data di scadenza [punto 5)]; le condizioni particolari di conservazione e di utilizzazione [punto 6)]; informazioni sul fabbricante, sul confezionatore o sul venditore [punto 7)]; le istruzioni per l'uso [punto 9)]; e (ove rilevante) l'indicazione del titolo alcolometrico volumico effettivo [punto 10)].

********* I dettagli di tale procedura non rilevano ai fini della presente causa.

********** V. anche considerando 15.

********** Tali indicazioni erano (sarà ricordato): la denominazione di vendita [punto 1)]; il quantitativo netto per i prodotti alimentari in imballaggi preconfezionati [punto 4)]; e il termine minimo di conservazione o, quanto a taluni prodotti molto alimentari, la data di scadenza [punto 5)].

********** 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 L 304, pag. 18).

********** V. considerando 6 e 11 e articoli 53, paragrafo 1, e 55.

12. Ai sensi del considerando 3 del regolamento n. 1169/2011, per ottenere un elevato livello di tutela della salute dei consumatori e assicurare il loro diritto all'informazione, è opportuno garantire che i consumatori siano adeguatamente informati sugli alimenti che consumano. Il considerando 8 dichiara che i requisiti generali di etichettatura sono integrati da disposizioni applicabili a tutti gli alimenti in particolari circostanze o a talune categorie di alimenti e che vi sono inoltre norme specifiche applicabili a specifici alimenti. Ai sensi del considerando 17, la considerazione principale alla base della richiesta di informazioni obbligatorie sugli alimenti è quella di consentire ai consumatori di identificare e di fare un uso adeguato di un alimento e di effettuare scelte adatte alle esigenze dietetiche individuali. Il considerando 20 dichiara che la normativa in materia di informazioni sugli alimenti dovrebbe proibire l'utilizzo di informazioni che possono indurre in errore il consumatore, in particolare circa le caratteristiche dell'alimento, i suoi effetti o le sue proprietà. Per essere efficace, tale divieto dovrebbe applicarsi anche alla pubblicità e alla presentazione degli alimenti. Il considerando 22 individua l'esigenza di elaborare un elenco di tutte le informazioni obbligatorie che, in linea di principio, dovrebbero essere fornite per tutti gli alimenti destinati al consumatore finale e alle collettività. Tale elenco dovrebbe mantenere le informazioni già richieste conformemente alla legislazione vigente dell'Unione, che sono generalmente considerate come un prezioso acquis per l'informazione destinata ai consumatori. Il considerando 32 rileva che le disposizioni obbligatorie relative all'origine sono state elaborate sulla base di «approcci verticali» – ad esempio per il miele – e fa riferimento, a tal proposito, alla direttiva 2001/110/CE********** (in prosieguo: la «direttiva sul miele»).

13. Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, il regolamento n. 1169/2011 «(…) fissa gli strumenti volti a garantire il diritto dei consumatori all'informazione e le procedure per la fornitura di informazioni sugli alimenti (…)». L'articolo 1, paragrafo 3, dispone che il regolamento si applica «agli operatori del settore alimentare in tutte le fasi della catena alimentare quando le loro attività riguardano la fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori» e «(…) a tutti gli alimenti destinati al consumatore finale, compresi quelli forniti dalle collettività, e a quelli destinati alla fornitura delle collettività». L'articolo 1, paragrafo 4 dispone che il regolamento si applica altresì fatti salvi i requisiti di etichettatura stabiliti da specifiche disposizioni dell'Unione per particolari alimenti.

14. «Immissione sul mercato» significa «la detenzione di alimenti (…) a scopo di vendita, comprese l'offerta di vendita o ogni altra forma, gratuita o a pagamento, di cessione, nonché la vendita stessa, la distribuzione e le altre forme di cessione propriamente detta» [articolo 2, paragrafo 1, lettera a)] ***********. «Informazioni obbligatorie sugli alimenti» significa «le indicazioni che le disposizioni dell'Unione impongono di fornire al consumatore finale» [articolo 2, paragrafo 2, lettera c)]. «Alimento preimballato» corrisponde a quello che era «prodotto alimentare in imballaggio preconfezionato» ai sensi della direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari: la sua definizione di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera e) è analoga a quella di cui all'articolo 1, paragrafo 3, lettera b) di quest'ultima [sebbene l'articolo 2, paragrafo 2, lettera e) faccia riferimento ad «alimento» e a «consumatore finale» (final consumer) invece che a «prodotto alimentare» e a «consumatore finale» (ultimate consumer)]. La definizione di «alimento preimballato» non comprende gli alimenti imballati nei luoghi di vendita su richiesta del consumatore o preimballati per la vendita diretta [articolo 2, paragrafo 2, lettera e)]. L'articolo 2, paragrafo 3 dispone che il paese di origine di un alimento si riferisce all'origine di tale prodotto, come definita conformemente agli articoli da 23 a 26 del regolamento (CEE) n. 2913/92 ***********.

********** Direttiva 2001/110/CE del Consiglio, del 20 dicembre 2001, concernente il miele (GU L 14, pag. 47).

********** Questa è la definizione di cui al punto 8) dell'articolo 3 del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare (GU L 31, pag. 1), a cui fa riferimento l'articolo 2, paragrafo 1, lettera a).

*********** Regolamento del Consiglio, del 12 ottobre 1992, che istituisce un codice doganale comunitario (GU L 302, pag. 1), come modificato. Gli articoli da 23 a 26 riguardano la determinazione dell'origine non preferenziale delle merci.

15. L'articolo 3, paragrafo 1 dispone che «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 (...)».

16. Il requisito di base, fissato all'articolo 6, è quello secondo il quale qualunque alimento destinato al consumatore finale o alle collettività deve essere accompagnato da informazioni conformi al regolamento.

17. L'articolo 8 è intitolato «Responsabilità». Il paragrafo 6 riguarda le informazioni sugli alimenti non preimballati destinati al consumatore finale. Quanto a tale categoria di alimenti, gli operatori del settore alimentare, nell'ambito delle imprese che controllano, devono assicurare che tali informazioni siano trasmesse all'operatore del settore alimentare che riceve tali prodotti, in modo che le informazioni obbligatorie sugli alimenti siano fornite, ove richiesto, al consumatore finale.

18. L'articolo 9, paragrafo 1, lettera i) impone che, ove previsto all'articolo 26********** (conformemente agli articoli da 10 a 35 e fatte salve le eccezioni previste nel capo IV relative alle informazioni obbligatorie sugli alimenti), deve essere indicato il paese d'origine o il luogo di provenienza.

19. L'articolo 12, paragrafo 2 impone che le informazioni obbligatorie sugli alimenti preimballati appaiano direttamente sull'imballaggio o su un'etichetta a esso apposta.

20. L'articolo 16, paragrafo 2 dispone che, nel caso di imballaggi o contenitori la cui superficie maggiore misura meno di 10 cm^2, sono obbligatori sull'imballaggio o sull'etichetta solo le lettere a), c), e) e f) delle indicazioni elencate all'articolo 9, paragrafo 1**********. Le indicazioni di cui alla lettera b) dell'articolo 9, paragrafo 1********** devono essere fornite mediante altri mezzi e devono essere messe a disposizione del consumatore su sua richiesta. Il considerando 39 spiega che lo scopo di tale esenzione è evitare di imporre oneri non necessari agli operatori del settore alimentare e che essa si applica a meno che altre norme dell'Unione non rendano obbligatorio fornire tali informazioni.

21. L'articolo 26 fissa disposizioni dettagliate relative, tra l'altro, all'indicazione del paese di origine degli alimenti. L'articolo 26, paragrafo 1 dispone la propria applicazione fatti salvi i requisiti di etichettatura stabiliti da specifiche disposizioni dell'Unione. Ai sensi dell'articolo 26, paragrafo 2, lettera a), l'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza è obbligatoria «nel caso in cui l'omissione di tale indicazione possa indurre in errore il consumatore in merito al paese d'origine o al luogo di provenienza reali dell'alimento, in particolare se le informazioni che accompagnano l'alimento o contenute nell'etichetta nel loro insieme potrebbero altrimenti far pensare che l'alimento abbia un differente paese d'origine o luogo di provenienza»**********.

22. Ove gli alimenti siano offerti in vendita al consumatore finale o alle collettività senza preimballaggio oppure siano imballati sui luoghi di vendita su richiesta del consumatore o preimballati per la vendita diretta, l'articolo 44, paragrafo 1, dispone che a) la fornitura delle indicazioni di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), è obbligatoria e b) la fornitura di altre indicazioni di cui agli articoli 9 e 10********** non è obbligatoria, a meno che gli Stati membri adottino disposizioni

********** V. infra, paragrafo 21.

********** Vale a dire, la denominazione dell'alimento [lettera a)], taluni ingredienti o coadiuvanti tecnologici [lettera c)], la quantità netta dell'alimento [lettera e)] e il termine minimo di conservazione o la data di scadenza [lettera f)].

********** Vale a dire, l'elenco degli ingredienti.

********** V. anche considerando 29.

********** L'articolo 10 riguarda indicazioni obbligatorie complementari per tipi o categorie specifici di alimenti e non rileva ai fini del presente procedimento.

nazionali che richiedono la fornitura, parziale o totale, di tali indicazioni o loro elementi. Ai sensi dell'articolo 44, paragrafo 2, gli Stati membri possono adottare disposizioni nazionali concernenti i mezzi con i quali le indicazioni o loro elementi come specificato all'articolo 44, paragrafo 1 devono essere resi disponibili e, eventualmente, la loro forma di espressione e presentazione.

23. L'articolo 54 fissa disposizioni transitorie. Il primo comma dell'articolo 54, paragrafo 1 dispone che gli alimenti immessi sul mercato o etichettati prima del 13 dicembre 2014 che non soddisfano i requisiti del regolamento n. 1169/2011 possono essere commercializzati fino all'esaurimento delle scorte.

Produzione e commercializzazione del miele: la direttiva sul miele

24. La direttiva sul miele ha provveduto alla rifusione della direttiva 74/409/CEE********** al fine di rendere più accessibili le norme relative alle condizioni di produzione e di commercializzazione del miele e per adeguare quest'ultima alla normativa dell'Unione generale relativa a tutti i prodotti alimentari, in particolare a quella, tra l'altro, sull'etichettatura**********. Il considerando 5 dichiara che le regole generali sull'etichettatura dei prodotti alimentari, enunciate dalla direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari, dovrebbero applicarsi fatte salve talune condizioni. Tenuto conto dello stretto legame esistente tra qualità e origine del miele, è necessario garantire un'informazione completa su questi punti (vale a dire, la qualità e l'origine del miele) per evitare di indurre in errore il consumatore sulla qualità del prodotto. Gli interessi specifici del consumatore concernenti le caratteristiche geografiche del miele e la piena trasparenza a tale proposito rendono necessaria l'indicazione, sull'etichetta, del paese d'origine (vale a dire, in cui il miele è stato raccolto).

25. L'articolo 1 dispone che la direttiva sul miele si applica ai prodotti definiti nell'allegato I («Denominazioni e definizioni dei prodotti»). Tali prodotti devono soddisfare i requisiti di cui all'allegato II («Caratteristiche di composizione del miele»).

26. L'articolo 2 conferma che la direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari si applica ai prodotti definiti nell'allegato I alla direttiva sul miele, ad una serie di condizioni da esso fissate. La condizione fissata dall'articolo 2, punto 4), lettera a) e quella secondo la quale «il paese o i paesi d'origine in cui il miele è stato raccolto devono essere indicati sull'etichetta». L'articolo 2, punto 4), lettera a) dispone altresì che «se il miele è originario di più Stati membri o paesi terzi l'indicazione può essere sostituita da (…), a seconda del caso: "miscela di mieli originari della CE"; "miscela di mieli non originari della CE"; "miscela di mieli originari e non originari della CE"». L'articolo 2, punto 4), lettera b) dispone che, ai fini della direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari e in particolare degli articoli 13, 14, 16 e 17 della medesima, i dettagli da fornire conformemente all'articolo 2, punto 4), lettera a), della direttiva sul miele sono considerati indicazioni ai sensi dell'articolo 3 della direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari.

27. La direttiva sul miele è stata modificata dalla direttiva 2014/63/UE********** che è entrata in vigore il 3 giugno 2014 e pertanto dopo che le porzioni individuali di miele erano state immesse sul mercato. L'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 2014/63 dispone che il termine entro gli Stati membri devono mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi all'articolo 1, punti 1), 2) e 6) («Modifiche»), e all'articolo 3 («Misure transitorie») era il 24 giugno 2015. Ai sensi dell'articolo 3, i prodotti immessi sul mercato o etichettati anteriormente al 24 giugno 2015 in conformità alla direttiva sul miele possono continuare a essere

********** Direttiva del Consiglio, del 22 luglio 1974, relativa all'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri concernenti il miele (GU L 221, pag. 10).

********** Considerando 4.

********** Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che modifica la direttiva 2001/110/CE del Consiglio concernente il miele (GU L 164, pag. 1).

commercializzati fino all'esaurimento delle scorte**********. In ogni caso, quanto all'indicazione del paese d'origine, la direttiva 2014/63 modifica la direttiva sul miele solo in relazione all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sostituendo il riferimento alla «CE» di cui all'articolo 2, punto 4), lettera a), della direttiva sul miele con il riferimento all'«UE»**********.

Diritto tedesco

28. Il «preimballaggio» viene definito all'articolo 42, paragrafo 1, del Gesetz über das Inverkehrbringen und die Bereitstellung von Messgeräten auf dem Markt, ihre Verwendung und Eichung sowie über Fertigpackungen (legge sulla commercializzazione e la fornitura di strumenti di misura, sul loro utilizzo, sulla loro taratura e sul loro preimballaggio) del 25 luglio 2013 come imballaggi di qualsiasi tipo in cui sono confezionati e sigillati prodotti in assenza dell'acquirente, in modo che la quantità del prodotto ivi contenuto non possa essere modificata senza apertura o sostanziale alterazione dell'imballaggio. Il giudice nazionale afferma che il diritto dell'Unione e il diritto nazionale considerano entrambi l'unità di vendita come elemento essenziale sia della nozione di «preimballaggio», sia della nozione di «prodotto alimentare in imballaggio preconfezionato».

29. L'articolo 1, paragrafo 1, del Lebensmittel-Kennzeichnungsverordnung (il regolamento sull'etichettatura dei prodotti alimentari)********** dispone che il regolamento si applica ai prodotti alimentari in imballaggio preconfezionato destinati alla consegna ai consumatori. I ristoranti, i servizi di ristorazione collettiva e gli esercenti sono «consumatori» nella misura in cui ricevano prodotti alimentari da utilizzare nell'ambito dei loro locali.

30. L'articolo 3, paragrafo 4, dell'Honigverordnung (il regolamento sul miele) del 16 gennaio 2004, che secondo il giudice del rinvio corrisponde all'articolo 2, paragrafo 4, lettera a), della direttiva sul miele, dispone che, oltre alle indicazioni prescritte dal regolamento sull'etichettatura dei prodotti alimentari, l'etichettatura dei prodotti di cui all'allegato 1 (che concerne definizioni e denominazioni di vendita riguardanti il miele e che, secondo il giudice del rinvio, ricomprende il prodotto di cui trattasi) deve contenere il paese o i paesi d'origine in cui il miele è stato raccolto. In caso di più paesi d'origine e a condizione che il miele sia stato ivi raccolto, le indicazioni comprendono a) «miscela di mieli originari della CE»; b) «miscela di mieli non originari della CE»; e c) «miscela di mieli originari e non originari della CE».

31. L'articolo 3, paragrafo 3, primo periodo, del regolamento sull'etichettatura dei prodotti alimentari – che (ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 5, del regolamento sul miele) si applica altresì alle informazioni da inserire sull'etichetta ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, del regolamento sul miele – le informazioni vanno riportate in una posizione ben visibile sul preimballaggio o su un'etichetta su di esso apposta, e presentate in lingua tedesca in modo facilmente comprensibile, chiaramente leggibile e indelebile. L'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento sul miele vieta l'immissione in commercio di prodotti che non soddisfano i requisiti obbligatori di cui all'articolo 3, paragrafo 4, del regolamento sul miele.

********** Articolo 2, paragrafo 1 e considerando 11 e 12.

********** V. articolo 1, paragrafo 1 e considerando 6.

********** Il giudice del rinvio invoca la versione pubblicata il 15 dicembre 1999 (BGBl I, pag. 2464) e modificata da ultimo dall'articolo 2 del regolamento del 25 febbraio 2014 (BGBl I, pag. 218).

Fatti, procedimento e questioni pregiudiziali

32. La Breitsamer commercializza, tra i prodotti del miele, il «Breitsamer Imkergold». Il prodotto consiste in 120 porzioni individuali dello stesso miele con un peso di 20 g ciascuna e dotate di coperchio di alluminio saldato. Le etichette dell'imballaggio delle porzioni individuali non indicano il paese di origine del miele. Le 120 porzioni vengono poste in un'unica confezione di cartone. L'etichetta su ogni confezione riporta le informazioni necessarie, compreso il paese di origine del miele.

33. Il 30 ottobre 2012, la Città di Monaco imponeva il pagamento di un'ammenda all'amministratore della Breitsamer per aver commercializzato porzioni individuali di miele il cui imballaggio o la cui etichetta non indicava il paese di origine del miele. Il 5 novembre 2012, la Breitsamer ha proposto ricorso amministrativo avverso tale ammenda della Città di Monaco. Lo stesso giorno ha proposto ricorso amministrativo dinanzi al Verwaltungsgericht München (Tribunale amministrativo di Monaco) per ottenere una sentenza dichiarativa che non fosse necessaria alcuna indicazione del paese di origine perché le porzioni individuali non erano destinate ad essere vendute separatamente sul mercato e pertanto non costituivano prodotti alimentari in imballaggio preconfezionato. Su richiesta della Breitsamer, la Città di Monaco ha sospeso il procedimento amministrativo dinanzi a sé. Il 25 settembre 2013, il Verwaltungsgericht München ha respinto il ricorso della Breitsamer volto ad ottenere una sentenza dichiarativa. La Breitsamer ha impugnato tale sentenza dinanzi al giudice del rinvio.

34. In questo contesto, il giudice del rinvio ha chiesto alla Corte indicazioni sulle seguenti questioni:

«1. Se porzioni individuali di miele, [confezionate] in un imballaggio esterno su cui sono riportati tutti i dati dell'etichettatura – ivi compresa l'indicazione del paese d'origine –, che non sono destinate ad essere vendute singolarmente come imballaggi individuali al consumatore finale né ad essere consegnate singolarmente a collettività, configurino un "prodotto alimentare in imballaggio preconfezionato" ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera b), della [direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari], nonché dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera e), del regolamento n. 1169/2011, soggetto a un corrispondente obbligo di etichettatura, o se, non essendo unità di vendita, tali porzioni individuali di miele non costituiscano un prodotto alimentare in imballaggio preconfezionato soggetto all'obbligo di etichettatura.

2. Se a tale questione debba rispondersi in modo diverso qualora dette porzioni individuali siano distribuite nelle collettività non solo abbinate a piatti pronti, a un prezzo forfettario, ma anche vendute singolarmente».

35. La Breisamer, il Landesanwaltschaft Bayern (Ufficio del pubblico ministero per il Land della Baviera, Germania), la Città di Monaco e la Commissione europea hanno presentato osservazioni scritte e hanno svolto le loro difese all'udienza tenutasi il 28 gennaio 2016.

Valutazione

Osservazioni preliminari

36. Con le due questioni, il giudice del rinvio in sostanza chiede se la normativa dell'Unione imponga che il paese di origine del miele sia apposto su porzioni individuali di miele imballate e vendute insieme in una confezione a collettività, qualora siano poi successivamente vendute separatamente al consumatore finale del miele o gli siano fornite come parte di un pasto acquistato. Dal rinvio e dalle osservazioni scritte presentate, e nonostante la formulazione della prima questione, non mi è chiaro se le porzioni individuali di miele di cui trattasi nel procedimento principale fossero (e continuino ad

essere) infine vendute separatamente ai loro consumatori finali. In ogni caso, si tratta di una questione di fatto che deve essere decisa dal giudice nazionale competente. Inoltre, che i fatti in questione siano ricompresi dalla prima o dalla seconda questione, o da entrambe, non è rilevante ai fini della mia analisi di entrambe; a mio avviso, la risposta ad ogni questione comporta la presa in considerazione della premessa fattuale dell'altra questione.

37. Il giudice del rinvio chiede chiarimenti sui requisiti di etichettatura del miele ai sensi della direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari e del regolamento n. 1169/2011. È pacifico che, quando è stata imposta l'ammenda controversa, la direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari trovava applicazione**********. È pertanto tale direttiva, e non il regolamento n. 1169/2011, che rileva ai fini dell'esito del ricorso amministrativo della Breitsamer**********. Tuttavia, il procedimento intrapreso dalla Breisamer che ha portato al presente rinvio è diretto ad ottenere un sentenza dichiarativa nel senso che l'immissione sul mercato di porzioni individuali di miele *raggruppate assieme all'interno di una confezione* non è soggetta al requisito che il paese di origine sia dichiarato su ciascuna porzione individuale. Il giudice del rinvio rileva che la Breisamer intende proseguire in tale prassi (qualora sia legittima). Il regolamento n. 1169/2011 (comprese le sue disposizioni transitorie)********** rileva ai fini delle attività della Breitsamer a decorrere dal 13 dicembre 2014. Considererò pertanto le questioni pregiudiziali ai sensi della direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari e del regolamento n. 1169/2011.

La direttiva sul miele e la direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari

38. Il giudice del rinvio spiega che il miele di cui trattasi è ricompreso nell'allegato I alla direttiva sul miele**********. Anche la direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari si applica a detto miele, a talune condizioni**********. Le due direttive pertanto si applicano congiuntamente, sebbene la direttiva sul miele fissi norme più specifiche nelle materie coperte da entrambe le direttive.

39. La direttiva sul miele letta da sola non risponde alle questioni che affliggono il giudice del rinvio. È vero che la direttiva sul miele impone che il paese o i paesi d'origine del miele siano indicati sull'etichetta e fissa norme che disciplinano ciò che tale indicazione deve ricomprendere**********, ma non indica a quale prodotto del miele o in quale fase specifica della catena di fornitura tale etichetta debba essere apposta. La direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari, nella misura in cui si applica orizzontalmente a tutti i prodotti alimentari immessi sul mercati**********, fissava tali requisiti dettagliati?

40. A mio avviso sì.

41. La direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari riguardava l'etichettatura dei prodotti alimentari «destinati ad essere consegnati come tali al consumatore finale» e di quelli «destinati ad essere consegnati a (…) collettività»**********. I requisiti di etichettatura differivano a seconda della circostanza che i prodotti alimentari fossero preconfezionati o meno. Se i prodotti alimentari venivano confezionati prima della vendita, allora trovavano applicazione taluni

********** La direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari è stata abrogata a decorrere dal 13 dicembre 2014: v. articolo 53, paragrafo 1, del regolamento n. 1169/2011.

********** V. supra, paragrafo 33.

********** V., in particolare, il primo comma dell'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1169/2011.

********** V. articolo 1 della direttiva sul miele.

********** V. articolo 2 della direttiva sul miele. V. altresì articolo 4, paragrafo 2, della direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari.

********** V. articolo 2, punto 4), lettera a), della direttiva sul miele.

********** V. considerando 4 della direttiva sul miele.

********** Articoli 1, paragrafo 1 e 1, paragrafo 2, della direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari.

requisiti obbligatori di etichettatura**********. Qualora non venissero preconfezionati, o venissero confezionati nei luoghi di vendita a richiesta dell'acquirente o preconfezionati ai fini della vendita immediata, gli Stati membri dovevano adottare norme precise sulle modalità secondo le quali devono essere fornite le indicazioni di cui all'articolo 3 e all'articolo 4, paragrafo 2 e potevano non rendere obbligatorie tali indicazioni o alcune di esse, purché fosse garantita l'informazione dell'acquirente**********.

42. Ne consegue che, se le porzioni individuali di miele di cui trattasi fossero prodotti alimentari in imballaggio preconfezionato, l'imballaggio o l'etichetta doveva indicare, in linea di principio, «il luogo d'origine o di provenienza, qualora l'omissione di tale indicazione possa indurre in errore il consumatore circa l'origine o la provenienza effettiva del prodotto alimentare»**********. È vero che l'articolo 3, paragrafo 1, punto 8), della direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari suggeriva quindi che tale requisito era in linea di principio condizionale, ma ritengo che tale condizione fosse automaticamente soddisfatta qualora il prodotto alimentare fosse miele. Ciò poiché il legislatore ha espressamente riconosciuto nella direttiva sul miele che è necessario garantire un'informazione completa sull'origine del miele per evitare di indurre in errore il consumatore sulla qualità del miele (che è strettamente connessa alla sua origine)**********. Pertanto, ai sensi della direttiva sul miele, l'indicazione dell'origine sull'etichetta è, in linea di principio, un obbligo non soggetto ad alcuna condizione**********.

43. È pacifico che le porzioni individuali di miele di cui trattasi sono caratterizzate dal secondo e dal terzo elemento della definizione di «prodotto alimentare in imballaggio preconfezionato» di cui alla direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari**********. Invero, sembrerebbe che il miele sia confezionato in un piccolo recipiente dotato di coperchio di alluminio saldato, che sia necessario aprire il coperchio per modificare il suo contenuto e che il miele sia stato confezionato in tal modo prima di essere messo in vendita (individualmente o come parte di una confezione di porzioni individuali). Quando una data porzione individuale di miele raggiungeva infine la fase della catena di fornitura in cui doveva essere consumata, il miele era confezionato in tal modo. Nella fase precedente, tale miele imballato veniva imballato, insieme ad altre simili porzioni individuali di miele, all'interno di una confezione.

44. Il dissenso principale tra le parti riguarda la circostanza se, qualora una porzione individuale di miele sia fornita da una collettività al consumatore finale come parte di un pasto acquistato da quest'ultimo, essa debba essere etichettata in modo tale da includere il paese di origine del miele. Questo è l'oggetto della prima questione del giudice del rinvio. La Breitsamer e la Commissione sostengono che tali porzioni individuali non sono ricomprese nella definizione di prodotto alimentare in imballaggio preconfezionato; l'Ufficio del pubblico ministero per il Land della Baviera e la Città di Monaco sostengono il contrario.

45. Concordo con quest'ultima opinione.

********** Articoli 2, 4, paragrafo 2 e 13, paragrafo 1, lettera a), della direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari.

********** Articolo 14 della direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari.

********** Articoli 1, paragrafo 3, lettera b), 3, paragrafo 1, punto 8) e 13, paragrafo 1, lettera a), della direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari.

********** Considerando 5 della direttiva sul miele.

********** Articolo 2, punto 4), lettera a), della direttiva sul miele.

********** Articolo 1, paragrafo 3, lettera b), della direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari.

46. È vero che parti del testo (talune versioni linguistiche) dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera b) e altre disposizioni della direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari, se lette singolarmente, possono suffragare un'interpretazione più ristretta, vale a dire che solo porzioni individuali presentate nella loro forma confezionata per la vendita al consumatore sono «unità di vendita destinata ad essere presentata come tale al consumatore finale» e pertanto possono essere classificate come «prodotti alimentari in imballaggio preconfezionato».

47. Così, mentre talune versioni linguistiche dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera b) utilizzano il termine neutro «single item» (quali le versioni linguistiche inglese e polacca), altre versioni linguistiche (comprese le versioni spagnola, francese, olandese e italiana) utilizzano un termine che può essere tradotto in inglese come «sales item». Quest'ultimo termine corrisponde altresì al significato attribuito al termine «single item» da un gruppo di lavoro (costituito da esperti provenienti dagli Stati membri) istituito dalla direzione salute e consumatori della Commissione. Tale gruppo di lavoro, in un documento privo di valore giuridico ufficiale, ha espresso un parere secondo il quale «(…) le porzioni individuali (ad esempio di confettura, di miele o di mostarda) presentate ai clienti in questi esercizi come parte integrante del pasto non sono considerate come unità di vendita» ********** e pertanto non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera b), della direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari. Se il termine «single item» viene interpretato in tal modo, l'ambito di applicazione dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera b) viene limitato a ricomprendere solo una singola (vale a dire, individuale) unità di prodotto alimentare confezionata prima della sua vendita che viene messa in vendita in quanto tale al consumatore finale, vale a dire il consumatore alla fase finale della catena di fornitura, che può poi scegliere se acquistare tale prodotto alimentare e infine ingerirlo.

48. Si può anche affermare, a sostegno dell'interpretazione ristretta, che il legislatore, nel fissare, all'articolo 14, i requisiti di etichettatura quanto ai prodotti alimentari che *non* sono in imballaggio preconfezionato ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera b), fa riferimento ai prodotti alimentari in vendita, vale a dire «i prodotti alimentari (…) per la vendita al consumatore finale», «i prodotti alimentari confezionati nei luoghi di vendita» (e pertanto non prima della loro messa in vendita) e i prodotti alimentari «preconfezionati ai fini della vendita immediata». Anche altre parti della direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari facevano riferimento all'«acquirente» piuttosto che al «consumatore» **********. Inoltre, mentre l'articolo 5, paragrafo 1, disciplinava la denominazione di «vendita» di un prodotto alimentare, non vi è una disposizione autonoma che si applichi alla denominazione di fornitura dei prodotti alimentari al consumatore e che renda l'articolo 5, paragrafo 1 applicabile in tali circostanze.

49. Inoltre (si può affermare) il legislatore ha previsto, eccezionalmente, che soltanto l'indicazione degli elementi essenziali poteva figurare sull'imballaggio esterno nella fase *precedente* la vendita al consumatore finale **********. Pertanto, qualora tale prodotto alimentare fosse commercializzato in una fase *precedente la vendita* al consumatore finale e qualora ciò non comportasse la vendita ad una collettività in tale fase, non vi era *alcuna* necessità di indicare l'origine del prodotto alimentare sulla confezione o su un'etichetta legata alla medesima. L'articolo 13, paragrafo 1, lettera b) disponeva che era sufficiente indicare tale informazione soltanto sui documenti

********** «Domande e risposte sull'applicazione del regolamento (UE) n. 1169/2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori». Tale documento risponde a talune domande sull'applicazione del regolamento n. 1169/2011 [la definizione di «alimenti preimballati» ivi contenuta utilizza le stesse parole di quella di cui all'articolo 1, paragrafo 3, lettera b), della direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari; v. supra, paragrafo 14 e infra, paragrafo 71]. La pagina di copertina conferma che «[e]sso non ha (…) alcun valore giuridico ufficiale e, in caso di controversia, l'interpretazione della normativa spetta in ultima istanza alla Corte di Giustizia dell'Unione europea». Per una versione in lingua inglese di tale documento: http://ec.europa.eu/food/safety/docs/labelling_legislation_qanda_application_reg1169-2011_en.pdf.

********** V., ad esempio, articolo 2, paragrafo 1, lettera a), e il secondo paragrafo dell'articolo 14 della direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari.

********** V. articolo 13, paragrafo 1, lettera b) e considerando 15 della direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari.

commerciali presentati (a talune condizioni). Pertanto, a monte della catena di fornitura, prima della vendita al consumatore finale o a una collettività, l'articolo 13, paragrafo 1, lettera a) non si applicava a ciò che era altrimenti prodotto alimentare ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera b). [Tuttavia, a mio avviso, mentre ciò conferma che l'articolo 13, paragrafo 1, lettera a) ricomprende invero almeno le porzioni individuali di miele vendute separatamente al consumatore finale o ad una collettività**********, non significa necessariamente che l'articolo 13, paragrafo 1, lettera a) non ricomprenda prodotti alimentari – quali quelli di cui trattasi – a valle della catena di fornitura].

50. Infine, l'originaria direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari (direttiva 79/112/CEE) dichiarava che occorreva limitare il suo campo d'applicazione ai prodotti alimentari *destinati* al consumatore finale**********. Si può dire che anche ciò milita a favore di un'interpretazione ristretta.

51. A mio avviso, tali argomenti in realtà sostengono la conclusione secondo la quale la definizione di cui all'articolo 1, paragrafo 3, lettera b), della direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari ricomprendeva almeno una porzione individuale di miele, quali quelle di cui trattasi, se o quando sia venduta separatamente (la seconda questione pregiudiziale). A mio avviso, altre parti dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera b) e la direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari in generale, nonché gli scopi e l'economia generale della direttiva, confermano tale conclusione e suggeriscono che anche la risposta alla prima questione debba essere positiva.

52. Il fatto che talune versioni linguistiche dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera b), della direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari utilizzino il termine «sales item» piuttosto che «single item» non può essere decisivo. È costante giurisprudenza che, poiché la normativa dell'Unione deve essere applicata e interpretata in modo uniforme, essa deve essere interpretata sulla base della reale volontà del legislatore e dello scopo da questo perseguito, alla luce, segnatamente, di tutte le versioni linguistiche**********. Pertanto, qualora vi siano divergenze tra le versioni linguistiche, la disposizione dev'essere interpretata alla luce dell'economia generale e della finalità della normativa di cui essa fa parte**********.

53. Ai sensi della direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari, un prodotto alimentare in imballaggio preconfezionato consisteva in un'unità di vendita che veniva *presentata* come tale al consumatore finale. Tale interpretazione si fonda sul buon senso. Quando viene letto in combinato disposto con l'articolo 1, paragrafo 1, che definiva l'ambito di applicazione generale della direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari, diventa evidente che il primo elemento dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera b) doveva essere interpretato nel senso che faceva riferimento a (un tipo di) «consegna» del prodotto alimentare al consumatore finale. Ciò avrebbe ricompreso tanto la consegna di un prodotto alimentare individuale confezionato in modo da essere offerto in vendita al consumatore finale quanto la fornitura dello stesso prodotto alimentare individuale confezionato al consumatore finale come parte di un pasto acquistato. Allo stesso tempo, mentre la definizione di un «prodotto alimentare in imballaggio preconfezionato» di cui all'articolo 1, paragrafo 3, lettera b), della direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari imponeva che il prodotto alimentare fosse confezionato prima della sua vendita, tale vendita avrebbe potuto essere al consumatore finale o alla

********** Mi fermo per osservare che trovo intrinsecamente improbabile supporre che una collettività di norma comprerebbe porzioni individuali di miele vendute separatamente, una per una. Sembra più plausibile pensare che essa comprerebbe probabilmente una «grossa confezione» contenente molteplici porzioni individuali di miele vendute insieme ad un prezzo per unità ridotto.

********** Considerando 5 della direttiva 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 L 33, pag. 1).

********** V., ad esempio, sentenza Internetportal und Marketing (C-569/08, EU:C:2010:311, punto 35 e giurisprudenza citata).

********** V., ad esempio, sentenza M e a. (C-340/08, EU:C:2010:232, punto 44 e giurisprudenza citata).

collettività. Il prodotto alimentare doveva essere confezionato in modo tale da poter essere venduto come tale; questa parte della definizione non imponeva che la vendita fosse al consumatore finale. Pertanto, il prodotto alimentare potrebbe essere confezionato prima della sua vendita, tanto come singola unità quanto come parte di un'unità collettiva di prodotti alimentari, ad una collettività e poi successivamente essere presentato al consumatore finale alla fine della catena di fornitura come prodotto alimentare individuale confezionato parte di un pasto acquistato.

54. Tale interpretazione dell'espressione «l'unità di vendita destinata ad essere presentata come tale» garantisce che a tutte le versioni linguistiche dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera b), della direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari sia dato un significato uniforme. Se garantisce che il termine «presentata» non sia interpretato nel senso di indicare soltanto la «vendita», essa preclude anche che il termine «vendita» in talune versioni linguistiche sia privato di significato. Ciò perché, quando un consumatore acquista un pasto, vi è un corrispettivo. Il prezzo pagato copre tutti i beni e i servizi necessari per la fornitura di tale pasto. Esso ricomprende pertanto il corrispettivo delle diverse componenti di tale pasto, comprese, ove rilevante, porzioni individuali di miele quali quelle di cui trattasi.

55. L'interpretazione che suggerisco contribuisce altresì al raggiungimento degli scopi della direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari.

56. La direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari mirava a prevenire le restrizioni alla libera circolazione dei prodotti e le disparità nelle condizioni di concorrenza nonché ad imporre norme generali applicabili a tutti i prodotti alimentari immessi in commercio**********. A mio avviso, tali restrizioni potevano verificarsi nella misura in cui il prodotto alimentare (confezionato) era sul mercato e disponibile per il trasferimento, anche nella fase finale della sua catena di fornitura quando veniva distribuito ad un consumatore come parte della fornitura di un pasto (che di norma comporta la fornitura tanto di beni quanto di servizi)**********. Pertanto, nella misura in cui il prodotto alimentare (confezionato) rimaneva sul mercato, vi era un interesse al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura di tale prodotto. Nella situazione descritta nella prima questione, il prodotto alimentare confezionato veniva messo in vendita da ultimo quando veniva acquistato dalla collettività. Tuttavia, la vendita finale – a mio avviso – non comportava che il prodotto alimentare venisse tolto dal mercato**********. Al contrario: la successiva fornitura (come parte dell'acquisto di un pasto da parte del consumatore) al consumatore costituiva una forma di distribuzione a fronte di corrispettivo e pertanto era una forma di immissione del prodotto sul mercato. All'udienza, la Commissione ha convenuto con tale ultima proposta (nonostante la sua posizione in relazione alla prima questione).

********** Considerando 2 e 4 della direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari.

********** Per un'illustrazione dei diversi beni e servizi coinvolti in tali operazioni, v. (nell'ambito dell'imposta sul valore aggiunto) sentenza Bog (C-497/09, C-499/09, C-501/09 e C-502/09, EU:C:2011:135, punti da 64 a 81).

********** Ancora una volta, ritengo improbabile supporre che, se la collettività richiede grandi quantità di miele al fine di produrre un prodotto alimentare preparato (come una torta), essa comprerà una confezione da 120 porzioni individuali e le aprirà, piuttosto che comprare un barattolo di miele di grandi dimensioni. La motivazione economica per comprare una confezione da 120 porzioni individuali è, più plausibilmente, che la collettività in tal modo risparmi i costi di manodopera necessari per preparare le porzioni di miele. E le porzioni individuali vengono presentate inalterate al consumatore finale.

57. La direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari guardava anche alla necessità d'informare e tutelare i consumatori********** fornendo informazioni (compreso il paese di origine del prodotto alimentare) che consentissero al consumatore di scegliere il prodotto con cognizione dei fatti ritenuti rilevanti ai fini di tale scelta. Un'etichettatura adeguata era considerata uno strumento utile in quanto creava meno ostacoli alla libera circolazione delle merci**********.

58. I prodotti alimentari vengono acquistati principalmente per essere ingeriti. L'interesse di un consumatore alla fine della catena di fornitura nell'ottenere informazioni obbligatorie e altre informazioni relative al prodotto è rilevante ai fini di entrambe le decisioni (vale a dire acquistare il prodotto e ingerirlo) nella stessa misura. Tale interesse non svanisce solo perché la sua scelta è limitata alla circostanza se ingerire un particolare prodotto alimentare fornito come parte di un pasto acquistato (la situazione di cui alla prima questione pregiudiziale). In realtà, si può affermare che il suo interesse alla piena trasparenza quanto alle caratteristiche essenziali del prodotto è di poco differente rispetto a quando egli è libero di acquistare (o di non acquistare) tale prodotto alimentare separatamente con il fine di ingerirlo.

59. Infine, rilevo che la mia interpretazione dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera b), della direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari non rende più onerosa o eventualmente impraticabile l'ottemperanza a tale direttiva. In realtà, in una certa misura, essa previene la necessità di predisporre duplici linee di prodotti. È vero che, ai sensi dell'interpretazione ristretta dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera b), i fabbricanti avrebbero potuto optare per un livello più alto di tutela del consumatore inserendo le informazioni obbligatorie su tutte le porzioni individuali, indipendentemente dal fatto che fossero destinate o meno a singoli consumatori che acquistavano separatamente una porzione individuale. Tuttavia, i fabbricanti avrebbero invece potuto adottare la decisione commerciale di predisporre duplici linee di prodotti (una per le porzioni con le informazioni necessarie sull'etichetta e una seconda per le stesse porzioni senza tale informazione)********** e avrebbero potuto dover in ogni caso etichettare il secondo tipo di prodotto (ad esempio, «non destinato alla vendita»)********** in modo da separare la fornitura delle due categorie di prodotti. In tali circostanze, i costi di attuazione sarebbero stati sostenuti in diverse fasi della catena di fornitura al fine di tenere separate le due linee di fornitura.

60. Concludo pertanto che porzioni individuali di miele, consistenti in miele confezionato (prima di essere messo in vendita) in recipienti dotati di coperchio di alluminio saldato che deve essere aperto se il contenuto deve essere modificato, che sono confezionate e vendute alle collettività insieme all'interno di una confezione la cui etichetta indica il paese di origine del miele, sono «prodotti alimentari in imballaggio preconfezionato» ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera b), della direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari. Ciò vale anche quando tali porzioni individuali sono fornite al consumatore finale come parte di un pasto acquistato, piuttosto che essere vendute come porzioni individuali ai consumatori finali o fornite individualmente alle collettività.

61. Ne consegue che, fatte salve le deroghe applicabili, il paese di origine del miele deve essere indicato sulle etichette o sugli imballaggi di tali porzioni individuali.

********** V. considerando 6 della direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari.

********** V. considerando 8 della direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari.

********** Una siffatta decisione potrebbe (ad esempio) essere adottata congiuntamente ad una decisione commerciale di riempire i recipienti delle porzioni delle due diverse linee di fornitura con miele di origini diverse e pertanto eventualmente di qualità/valore differente.

********** In realtà, all'udienza, un'ampia parte della discussione si è concentrata sulla necessità di apporre una siffatta etichetta in modo da dare attuazione alla libertà di non dover apporre un'altra etichetta che indicasse il paese di origine del prodotto.

62. A mio avviso, la domanda di pronuncia pregiudiziale non contiene elementi che suggeriscano l'applicazione di una delle deroghe.

63. Le circostanze descritte dal giudice del rinvio non riguardano porzioni di miele in imballaggio preconfezionato in una fase della catena di fornitura precedente alla vendita al consumatore finale e che non riguardavano (ancora) le collettività. Né le collettività a cui erano state fornite stavano utilizzando il loro contenuto per alcuno degli scopi descritti dall'articolo 13, paragrafo 1, lettera b) (vale a dire, scopi *diversi* dalla fornitura di porzioni in quanto tali al consumatore finale). Non vedo pertanto alcun motivo per applicare l'articolo 13, paragrafo 1, lettera b).

64. Nelle sue osservazioni scritte, la Commissione ha suggerito che la questione se le porzioni individuali di miele di cui trattasi fossero «miele in imballaggio preconfezionato» potesse non sorgere in quanto, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 4, della direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari, l'origine del prodotto alimentare non doveva essere indicata su imballaggi o recipienti con una superficie inferiore a 10 cm^2 (in prosieguo: i «mini recipienti»).

65. Il giudice del rinvio non ha menzionato tale deroga. Né ha formulato rilevanti accertamenti di fatto. Tuttavia, all'udienza, in risposta ad una domanda della Corte, le parti principali hanno convenuto che la deroga non potesse trovare applicazione perché i recipienti che la Breitsamer stava utilizzando per le sue porzioni individuali erano più grandi dei mini recipienti. In tale contesto, tratterò solo brevemente la relazione tra l'articolo 2, paragrafo 4, della direttiva sul miele e l'articolo 13, paragrafo 4, della direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari.

66. A prima vista, sembrerebbe che la direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari non possa essere interpretata nel senso di imporre l'obbligo di indicare il paese di origine su porzioni individuali confezionate in mini recipienti, indipendentemente dalle circostanze in cui queste venivano vendute o fornite al consumatore finale e quindi indipendentemente dalla definizione di prodotto alimentare in imballaggio preconfezionato. Una siffatta interpretazione presuppone che sia consentito applicare l'articolo 13, paragrafo 4 congiuntamente alla direttiva sul miele, che non contiene alcuna deroga all'obbligo di indicare il paese di origine. La direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari si applica al miele fatte salve le condizioni di cui (all'articolo 2 della) direttiva sul miele**********. Pertanto, gli obblighi di entrambe le direttive si applicano congiuntamente, fatte salve le norme più specifiche di cui alla direttiva sul miele. E l'articolo 2, punto 4), lettera a), di quest'ultima fissa, in termini apparentemente assoluti, l'obbligo di indicare sull'etichetta il paese o i paesi d'origine in cui il miele è stato raccolto.

67. Tuttavia, l'articolo 2, punto 4), lettera a), della direttiva sul miele non prevede a quali prodotti del miele tale etichetta (con le informazioni necessarie) debba essere apposta**********. L'articolo 2, punto 4), lettera b) conferma che gli obblighi di cui alla direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari (compreso l'articolo 13 della stessa) disciplinano tale questione *senza* sottoporre tale obbligo alla condizione di non applicazione dell'articolo 13, paragrafo 4, della direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari. Ne consegue (sebbene, a mio avviso, in maniera leggermente contorta) che la deroga di cui all'articolo 13, paragrafo 4, della direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari, che riflette il riconoscimento, da parte del legislatore, del fatto che l'inserimento di informazioni in più rispetto ad informazioni assai limitate su un recipiente di dimensioni estremamente piccole fosse impraticabile (indipendentemente dal prodotto alimentare che contengono), in linea di principio trovava applicazione.

********** Considerando 5 della direttiva sul miele.

********** V. supra, paragrafo 39.

La direttiva sul miele e il regolamento n. 1169/2011

68. Ci si chiede se la risposta ad entrambe le questioni cambi qualora la direttiva sul miele venga letta in combinato disposto con il regolamento n. 1169/2011.

69. A mio avviso, no.

70. Il regolamento n. 1169/2011 ora è connesso alla direttiva sul miele, e si applica congiuntamente ad essa, in modo analogo alla direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari. Esso fissa norme applicabili a tutti gli alimenti, comprese norme che impongono che il paese di origine figuri sull'imballaggio o su un'etichetta a esso apposta**********, integrate da norme specifiche applicabili a specifici alimenti**********. Esso quindi si applica fatti salvi i requisiti di etichettatura stabiliti da tali altre norme**********.

71. Il testo del regolamento n. 1169/2011, che definisce «alimento preimballato» analogamente a come l'articolo 1, paragrafo 3, lettera b), della direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari definiva «prodotto alimentare in imballaggio preconfezionato»**********, è cionondimeno nel complesso maggiormente favorevole ad una risposta positiva alla prima questione. Così, l'obiettivo primario del regolamento n. 1169/2011 è garantire che i consumatori finali siano adeguatamente informati sugli *alimenti che consumano* e siano in grado di identificare e di fare un *uso* adeguato di un alimento e di effettuare scelte adatte alle esigenze dietetiche individuali**********. Esso si applica a tutti gli alimenti destinati al consumatore finale, compresi quelli forniti dalle collettività**********. Qualunque alimento destinato al consumatore finale deve essere accompagnato da informazioni conformi al presente regolamento**********. Inoltre, diversamente dalla direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari, il regolamento n. 1169/2011 definisce la nozione di «immissione sul mercato»**********. Tale definizione non fa riferimento esclusivo alla vendita degli alimenti: riguarda altresì altre forme di cessione e di distribuzione. Infine, è vero che l'articolo 8, paragrafo 6 impone un obbligo agli operatori del settore alimentare di assicurare che le informazioni obbligatorie sugli alimenti siano fornite, ove richiesto, al consumatore finale, ma tale disposizione presuppone che gli alimenti in questione *non* siano preimballati. Ebbene, non posso accettare che alimenti non debbano essere classificati come «alimento preimballato», perché un operatore del settore alimentare è tenuto a fornire informazioni obbligatorie sugli alimenti ad un consumatore finale.

72. A mio avviso, il regolamento n. 1169/2011 conferma così che il paese di origine del miele deve di norma essere indicato sull'imballaggio o sull'etichetta di porzioni individuali, comprese quelle fornite ad un consumatore come parte di un pasto acquistato. Tuttavia, ai sensi del regolamento n. 1169/2011, come anche ai sensi della direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari, non vi è alcun obbligo di indicare il paese di origine di un alimento su mini recipienti. La deroga di cui all'articolo 16, paragrafo 2, del regolamento n. 1169/2011 viene espressa in termini pressoché identici a quelli della precedente deroga di cui all'articolo 13, paragrafo 4, della direttiva sull'etichettatura dei

********** V. articoli 9, paragrafo 1, lettera i), 12, paragrafo 2 e 26, del regolamento n. 1169/2011.
********** V., in particolare, considerando 6, 8 e 22 del regolamento n. 1169/2011.
********** Articolo 1, paragrafo 4, del regolamento n. 1169/2011. V. anche considerando 32.
********** Articolo 2, paragrafo 2, lettera e), del regolamento n. 1169/2011.
********** V. considerando 3 e 17 e articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 1169/2011.
********** Articolo 1, paragrafo 3 e considerando 22 del regolamento n. 1169/2011.
********** Articolo 6 del regolamento n. 1169/2011.
********** Articolo 2, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1169/2011.

prodotti alimentari. Sebbene l'elenco di informazioni obbligatorie ai sensi del primo sia leggermente più lungo, l'articolo 16, paragrafo 2 non prevede alcun obbligo di indicare il paese di origine [vale a dire, lettera i) dell'articolo 9, paragrafo 1] su tali imballaggi o recipienti. Ora come allora, la deroga per i mini recipienti continua pertanto ad applicarsi al miele confezionato in tali recipienti.

Conclusioni

73. Alla luce delle considerazioni che precedono, suggerisco che la Corte risponda come segue alle questioni sollevate dal Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunale amministrativo supremo della Baviera):

Porzioni individuali di miele, consistenti in miele confezionato (prima di essere messo in vendita) in un recipiente di dimensioni superiori a 10 cm^2 dotato di coperchio di alluminio saldato che deve essere aperto se il contenuto deve essere modificato, che sono confezionate e vendute alle collettività insieme all'interno di una confezione la cui etichetta indica il paese di origine del miele, sono «prodotti alimentari in imballaggio preconfezionato» ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera b), della direttiva 2000/13/CE 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, come modificata da ultimo dal regolamento (CE) n. 596/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, e «alimenti preimballati» ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera e), del 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. Ciò vale anche quando tali porzioni individuali sono fornite al consumatore finale come parte di un pasto acquistato, piuttosto che essere vendute come porzioni individuali ai consumatori finali o fornite individualmente alle collettività. Fatte salve le deroghe applicabili, il paese di origine del miele deve essere indicato sulle etichette o sugli imballaggi di tali porzioni individuali ai sensi dell'articolo 2, punto 4), lettera a), della direttiva 2001/110/CE del Consiglio, del 20 dicembre 2001, concernente il miele, degli articoli 1, paragrafo 3, lettera b), 3, paragrafo 1, punto 8) e 13, paragrafo 1, della direttiva 2000/13 e degli articoli 2, paragrafo 2, lettera e), 9, paragrafo 1, lettera i), 12, paragrafo 2 e 26, paragrafo 2, lettera a), del regolamento n. 1169/2011.