

Causa C-438/23**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

13 luglio 2023

Giudice del rinvio:

Conseil d'État (Francia)

Data della decisione di rinvio:

12 luglio 2023

Ricorrenti:

Association Protéines France

Unione Vegetariana Europea

Association végétarienne de France

Beyond Meat Inc.

Resistente:

Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique

Oggetto e dettagli della controversia

- 1 Il Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia) è stato adito con tre distinti ricorsi di annullamento presentati da (i) l'associazione Protéines France, (ii) l'Unione Vegetariana Europea e l'Association végétarienne de France nonché (iii) la società Beyond Meat. A sostegno del ricorso dell'associazione Protéines France sono intervenute diverse società operanti sul mercato degli alimenti a base di proteine vegetali, tra le quali Beyond Meat.
- 2 Le società ricorrenti chiedono al Conseil d'État (Consiglio di Stato) di annullare il decreto n. 2022-947 del 29 giugno 2022 relativo all'utilizzo di alcune denominazioni usate per designare prodotti alimentari contenenti proteine vegetali. Tale decreto applica l'articolo L. 412-10 del code de la consommation

(codice del consumo; in prosieguo: il «codice del consumo»), introdotto dall'articolo 5 della loi du 10 juin 2020 relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires (legge del 10 giugno 2020 in materia di trasparenza delle informazioni sui prodotti agricoli e alimentari).

- 3 Il Conseil d'État (Consiglio di Stato) ha deciso di riunire i tre ricorsi.

Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione rilevante

Regolamento (UE) n. 1169/2011 (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori.

- 4 Ai sensi dell'articolo 38 del regolamento n. 1169/2011:

«1. Quanto alle materie espressamente armonizzate dal presente regolamento, gli Stati membri non possono adottare né mantenere disposizioni nazionali salvo se il diritto dell'Unione lo autorizza. Tali disposizioni nazionali non creano ostacoli alla libera circolazione delle merci, ivi compresa la discriminazione nei confronti degli alimenti provenienti da altri Stati membri.

2. Fatto salvo l'articolo 39, gli Stati membri possono adottare disposizioni nazionali concernenti materie non specificamente armonizzate dal presente regolamento purché non vietino, ostacolino o limitino la libera circolazione delle merci conformi al presente regolamento».

- 5 Ai sensi del paragrafo 1 dell'articolo 1 (Oggetto e ambito di applicazione) del regolamento n. 1169/2011:

«1. Il presente regolamento 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».

- 6 Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, (Obiettivi generali) di tale regolamento:

«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».

- 7 Ai sensi dell'articolo 7 (Pratiche leali d'informazione) di tale regolamento:

«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, la quantità, la durata di conservazione, il paese d'origine o il luogo di provenienza, il metodo di fabbricazione o di produzione;

(...)

(d) suggerendo, tramite l'aspetto, la descrizione o le illustrazioni, la presenza di un particolare alimento o di un ingrediente, mentre di fatto un componente naturalmente presente o un ingrediente normalmente utilizzato in tale alimento è stato sostituito con un diverso componente o un diverso ingrediente.

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

(...)

4. I paragrafi 1, 2 e 3 si applicano anche:

a) alla pubblicità;

b) alla presentazione degli alimenti, in particolare forma, aspetto o imballaggio, materiale d'imballaggio utilizzato, modo in cui sono disposti o contesto nel quale sono esposti».

8 Ai sensi dell'articolo 9 di tale regolamento (Elenco delle indicazioni obbligatorie):

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

a) la denominazione dell'alimento:

(...))»

9 Ai sensi dell'articolo 17, paragrafi 1 e 5, (Denominazione dell'alimento) di tale regolamento:

«1. 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.

(...)

5. L'allegato VI stabilisce disposizioni specifiche sulla denominazione dell'alimento e sulle indicazioni che la accompagnano».

- 10 Ai sensi del paragrafo 4 della parte A (Indicazioni obbligatorie che devono accompagnare la denominazione dell'alimento) dell'allegato VI (Denominazione degli alimenti e indicazioni specifiche che la accompagnano) di tale regolamento:

«4. Nel caso di alimenti in cui un componente o un ingrediente che i consumatori presumono sia normalmente utilizzato o naturalmente presente è stato sostituito con un diverso componente o ingrediente, l'etichettatura reca – oltre all'elenco degli ingredienti – una chiara indicazione del componente o dell'ingrediente utilizzato per la sostituzione parziale o completa:

a) in prossimità della denominazione del prodotto; e

b) in caratteri la cui parte mediana (altezza della x) è pari ad almeno il 75 % di quella utilizzata per la denominazione del prodotto e comunque di dimensioni non inferiori a quelle previste dall'articolo 13, paragrafo 2, del presente regolamento».

Sentenze pertinenti della Corte di giustizia

- 11 Nella sentenza del 1° ottobre 2020, [Groupe Lactalis](#) (C-485/18, EU:C:2020:763), la Corte di giustizia ha dichiarato che nessuna disposizione del regolamento n. 1169/2011 elencava le «materie espressamente armonizzate» di cui all'articolo 38, paragrafo 1, di tale regolamento e che, alla luce di tale espressione, l'identificazione delle suddette materie doveva essere effettuata nel rigoroso rispetto del tenore letterale di tale regolamento (punto 25).
- 12 Nella sentenza del 1° dicembre 2022, [LSI – Germania](#) (C-595/21, EU:C:2022:949), la Corte ha stabilito che le disposizioni del paragrafo 4 della parte A dell'allegato VI del regolamento n. 1169/2011 miravano, in sostanza, a integrare quelle dell'articolo 7 di tale regolamento con requisiti speciali di etichettatura, al fine di tutelare il consumatore dalle frodi commesse con indicazioni inesatte (punto 31).

Comunicazione della Commissione relativa alle domande e risposte sull'applicazione del regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori (2018/C 196/01)

B. Disposizioni di diritto nazionale invocate

- 13 Ai sensi dell'articolo L. 412-10 del codice del consumo (inserito dall'articolo 5 della legge del 10 giugno 2020 in materia di trasparenza delle informazioni sui prodotti agricoli e alimentari):

«Le denominazioni utilizzate per designare alimenti di origine animale non possono essere utilizzate per descrivere, commercializzare o promuovere alimenti contenenti proteine vegetali. Un decreto stabilisce la parte di proteine vegetali al di sopra della quale tale denominazione non è possibile».

- 14 Ai sensi dell'articolo 1 del decreto del 29 giugno 2022 sull'utilizzo di alcune denominazioni usate per designare alimenti contenenti proteine vegetali:

«[Tale decreto si applica] agli alimenti fabbricati sul territorio nazionale contenenti proteine vegetali».

- 15 Ai sensi dei punti 3° e 4° dell'articolo 2 di tale decreto:

«È vietato utilizzare, per designare un prodotto trasformato contenente proteine vegetali:

(...)

3° una denominazione che utilizzi la terminologia propria del campo della macelleria, salumeria o pescheria;

4° una denominazione di un alimento di origine animale rappresentativa di usi commerciali.

- 16 Ai sensi dell'articolo 3 di tale decreto:

«In deroga alle disposizioni dell'articolo 2, la denominazione di un alimento di origine animale può essere utilizzata:

1° per gli alimenti di origine animale contenenti proteine vegetali in una determinata proporzione laddove tale presenza sia prevista dalla normativa o sia menzionata nell'elenco allegato al presente decreto;

(...))»

- 17 Ai sensi dell'articolo 5 di tale decreto:

«I prodotti legalmente fabbricati o commercializzati in un altro Stato membro dell'Unione europea o in Turchia, o legalmente fabbricati in un altro Stato parte dell'Accordo sullo Spazio economico europeo, non sono soggetti ai requisiti del presente decreto».

- 18 L'articolo 7 del decreto stabilisce le sanzioni amministrative in caso di violazione delle norme in esso contenute.

Argomenti delle parti

A. Principali argomenti delle ricorrenti (e delle intervenienti)

- 19 Le ricorrenti (e le intervenienti) fanno valere l'illegittimità del decreto impugnato e invocano una serie di motivi al riguardo. Esse sostengono, in particolare, che il decreto impugnato:

- è stato adottato secondo una procedura irregolare, in quanto non è stato regolarmente notificato alla Commissione europea secondo la procedura di notifica specifica prevista dall'articolo 45 del regolamento (UE) n. 1169/2011;
 - viola il requisito di chiarezza in materia di etichettatura sancito dal regolamento n. 1169/2011, l'obiettivo di rango costituzionale di comprensibilità e accessibilità della norma e il principio di legalità dei reati e delle pene;
 - è illegittimo in quanto l'articolo L. 412-10 del codice del consumo, da esso applicato, stabilisce un divieto di principio in violazione dell'articolo 5, paragrafo 5, della direttiva 2005/29/CE, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno;
 - deriverebbe da uno sviamento di potere, in quanto sarebbe stato asseritamente adottato per proteggere i consumatori, sulla base dell'articolo 38 del regolamento n. 1169/2011, benché fosse in realtà destinato a proteggere gli interessi dei produttori di carne, ai sensi del regolamento n. 1169/2011.
- 20 Esse lamentano inoltre la violazione delle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, nonché dell'articolo 39 del regolamento n. 1169/2011, poiché il decreto impugnato impone ai prodotti a base di proteine vegetali fabbricati e commercializzati in Francia un'indicazione obbligatoria supplementare relativa al paese di origine senza alcuna giustificazione, ed aumenta l'onere amministrativo per quegli stessi prodotti fabbricati altrove nell'Unione, ma commercializzati in Francia. Si tratterebbe quindi di una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa all'importazione ai sensi dell'articolo 34 TFUE o di una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa all'esportazione ai sensi dell'articolo 35 TFUE. Inoltre, il potere esecutivo, nell'esercizio della sua potestà regolamentare, non ha stabilito che una tale misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa è proporzionata all'obiettivo perseguito di chiarire le informazioni fornite ai consumatori e che non esistevano altri mezzi più adeguati per raggiungere tale obiettivo.
- 21 Più in generale, le ricorrenti sostengono, in primo luogo, che il decreto impugnato, vietando l'utilizzo di denominazioni di alimenti di origine animale per designare alimenti a base di proteine vegetali, viola l'articolo 38, paragrafo 1, del regolamento n. 1169/2011, in quanto si occupa di una materia che è stata espressamente armonizzata dalle disposizioni degli articoli 7 e 17 di detto regolamento, in combinato disposto con le disposizioni del paragrafo 4 della parte A del suo allegato VI.
- 22 In secondo luogo, le ricorrenti sostengono, in via subordinata, che il decreto impugnato viola gli articoli 9 e 17 del regolamento n. 1169/2011, in quanto vieta

ai produttori di alimenti a base di proteine vegetali, in assenza di una denominazione legale prescritta dalle disposizioni nazionali o europee, di designare i loro prodotti con la loro denominazione usuale, sia che tale denominazione sia entrata in uso prima della pubblicazione del decreto o che sia apparsa successivamente, sia che si tratti di una denominazione descrittiva.

- 23 A sostegno di tale motivo, le ricorrenti, alla luce del fatto che il diritto nazionale o dell'Unione non prevede alcuna denominazione legale per gli alimenti a base di proteine vegetali, sostengono che i produttori e i distributori di tali prodotti alimentari sarebbero in tal modo impossibilitati a utilizzare le denominazioni autorizzate dal regolamento n. 1169/2011 per la presentazione e la commercializzazione dei loro prodotti, e ricordano che la stessa Commissione aveva rilevato, nelle sue osservazioni in risposta alla notifica preventiva dello schema di decreto effettuata il 1° ottobre 2021 nell'ambito della procedura prevista dall'articolo 5 della direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione, e ai sensi del regolamento n. 1169/2011, che alcuni dei termini di cui il progetto di decreto notificato vieta l'utilizzo erano stati ampiamente utilizzati negli ultimi anni sul mercato dell'Unione per descrivere prodotti a base vegetale, e che i consumatori avevano acquisito familiarità con tali tipi di prodotti e con tali denominazioni.

B. Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (ministro dell'Economia, delle Finanze e della Sovranità industriale e digitale)

Il ministro dell'Economia, delle Finanze e della Sovranità industriale e digitale ha chiesto il rigetto dei ricorsi. Esso afferma che i motivi sollevati dalle società ricorrenti e dalle intervenienti sono infondati.

Valutazione da parte del Conseil d'État (Consiglio di Stato)

- 24 Il Conseil d'État (Consiglio di Stato) respinge i motivi relativi all'irregolare notifica del decreto impugnato alla Commissione europea, ritenendo che tale notifica sia avvenuta correttamente.
- 25 Il Conseil d'État (Consiglio di Stato) respinge i motivi relativi alla violazione del requisito di chiarezza, dell'obiettivo di rango costituzionale di comprensibilità e accessibilità della norma e del principio di legalità dei reati e delle pene, ritenendo che le disposizioni del decreto impugnato di cui trattasi siano sufficientemente chiare e comprensibili.
- 26 Per quanto riguarda l'asserita violazione della libera circolazione delle merci, il Conseil d'État (Consiglio di Stato) ritiene che, poiché il decreto impugnato si applica esclusivamente ai prodotti fabbricati sul territorio nazionale, esso non può

avere come oggetto o effetto quello di ostacolare l'importazione in Francia di merci provenienti da un altro Stato membro. Inoltre, alla luce degli elementi del fascicolo, il decreto impugnato non avrebbe come oggetto o effetto quello di limitare le esportazioni di prodotti francesi all'estero. Il Conseil d'État (Consiglio di Stato) ha quindi respinto il motivo relativo ad una violazione degli articoli 34 o 35 TFUE.

- 27 Per quanto riguarda l'asserita violazione della direttiva 2005/29, il Conseil d'État (Consiglio di Stato) ritiene che il decreto impugnato non abbia né come oggetto né come effetto quello di integrare, ai sensi dell'articolo 5 della direttiva, l'elenco unico delle pratiche commerciali che sono considerate in ogni caso sleali, allegato alla medesima, e che pertanto i motivi relativi alla violazione di tale direttiva debbano essere respinti.

Sull'asserita violazione del regolamento n. 1169/2011

- 28 Il Conseil d'État (Consiglio di Stato) afferma che dalle disposizioni del decreto impugnato risulta che il potere esecutivo, nell'esercizio della sua potestà regolamentare – con l'obiettivo di proteggere i consumatori da denominazioni ingannevoli, che è quello perseguito dal regolamento n. 1169/2011 – ha voluto vietare l'utilizzo di denominazioni che designino prodotti di origine animale per descrivere, commercializzare o promuovere alimenti contenenti proteine vegetali. Tale divieto si applica non solo nel caso in cui non vengano fornite indicazioni supplementari immediatamente accanto a tali denominazioni per informare i consumatori della sostituzione parziale o totale da parte delle proteine vegetali nella composizione di tali alimenti, ma anche nel caso in cui tali indicazioni fossero affiancate a dette denominazioni. Nel primo caso, il decreto impugnato fissa dei limiti al livello di proteine vegetali al di sotto del quale la denominazione rimane autorizzata.
- 29 In tal senso, a titolo esemplificativo, il decreto impugnato vieta l'uso delle denominazioni «bistecca» o «salsiccia», senza ulteriori indicazioni, per designare una «bistecca» o una «salsiccia» in cui le proteine animali sono sostituite da proteine vegetali, ma autorizza l'utilizzo di tali stesse denominazioni quando il livello di proteine vegetali rimane al di sotto di un limite da esso stabilito. Tale decreto vieta, inoltre, l'utilizzo delle denominazioni «bistecca di soia» o «salsiccia vegetale» a causa dell'uso dei termini «bistecca» o «salsiccia», che designano prodotti di origine animale, per designare alimenti in cui le proteine animali sono sostituite da proteine vegetali.
- 30 Il Conseil d'État (Consiglio di Stato) ritiene che i motivi dedotti dalle ricorrenti sollevino una serie di questioni relative all'interpretazione del regolamento n. 1169/2011. In particolare, tali motivi sollevano la questione se le materie oggetto del decreto impugnato (ovvero il divieto di utilizzare denominazioni di alimenti di origine animale per designare alimenti a base di proteine vegetali) siano state espressamente armonizzate, ai sensi dell'articolo 38, paragrafo 1, dalle disposizioni degli articoli 7 e 17 di tale regolamento, in combinato disposto con le

disposizioni del suo allegato VI, parte A, paragrafo 4. In caso di armonizzazione espressa delle materie oggetto del decreto impugnato, si pone la questione delle conseguenze di una tale armonizzazione. In assenza di un'armonizzazione espressa, tuttavia, si pone la questione se il decreto impugnato violi le disposizioni degli articoli 9 e 17 del regolamento n. 1169/2011.

- 31 Il Conseil d'État (Consiglio di Stato) ritiene che tali questioni siano determinanti per la soluzione della controversia su cui deve pronunciarsi e che presentino una seria difficoltà. Esso ritiene pertanto che debbano essere sottoposte alla Corte di giustizia ai sensi dell'articolo 267 TFUE.

Questioni pregiudiziali

- 32 Di conseguenza, il Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia) sottopone alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

- 1) Se le disposizioni dell'articolo 7 del regolamento (UE) n. 1169/2011, che prescrivono di fornire ai consumatori informazioni che non li inducano in errore relativamente all'identità, alla natura e alle qualità degli alimenti, debbano essere interpretate come espressamente armonizzanti, ai sensi e ai fini dell'applicazione dell'articolo 38, paragrafo 1, di tale medesimo regolamento, la materia dell'utilizzo di denominazioni di prodotti di origine animale provenienti dai settori della macelleria, della salumeria e della pescheria per descrivere, commercializzare o promuovere alimenti contenenti proteine vegetali, idonee ad indurre in errore il consumatore, in tal modo impedendo a uno Stato membro di intervenire in tale materia tramite l'adozione di misure nazionali che disciplinino o vietino l'utilizzo di tali denominazioni.
- 2) Se le disposizioni dell'articolo 17 del regolamento (UE) n. 1169/2011 – che prevedono che la denominazione con cui l'alimento è identificato sia, in assenza di una denominazione legale, la sua denominazione usuale o una denominazione descrittiva – in combinato disposto con le disposizioni del suo allegato VI, parte A, paragrafo 4, debbano essere interpretate come espressamente armonizzanti, ai sensi e ai fini dell'applicazione dell'articolo 38, paragrafo 1, di tale medesimo regolamento, la materia del contenuto e dell'utilizzo delle denominazioni, diverse dalle denominazioni legali, che designano alimenti di origine animale per descrivere, commercializzare o promuovere alimenti contenenti proteine vegetali, anche in caso di totale sostituzione di ingredienti di origine vegetale a tutti gli ingredienti di origine animale che compongono un prodotto alimentare, in tal modo impedendo a uno Stato membro di intervenire in tale materia tramite l'adozione di misure nazionali che disciplinino o vietino l'utilizzo di tali denominazioni.
- 3) In caso di risposta positiva alla prima o alla seconda questione, se l'armonizzazione espressa operata, ai sensi e ai fini dell'articolo 38, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1169/2011, dalle disposizioni degli

articoli 7 e 17 di tale medesimo regolamento, in combinato disposto con le disposizioni del suo allegato VI, parte A, paragrafo 4, dello stesso, osti a che:

- a) uno Stato membro adotti una misura nazionale che preveda l'imposizione di sanzioni amministrative in caso di mancato rispetto delle prescrizioni e dei divieti derivanti dalle disposizioni di tale regolamento.
 - b) uno Stato membro adotti una misura nazionale che stabilisca i livelli di proteine vegetali al di sotto dei quali continuerebbe ad essere autorizzato l'utilizzo di denominazioni, diverse dalle denominazioni legali, che designano alimenti di origine animale per descrivere, commercializzare o promuovere alimenti contenenti proteine vegetali.
- 4) In caso di risposta negativa alla prima e alla seconda questione, se le disposizioni degli articoli 9 e 17 del regolamento (UE) n. 1169/2011 consentano a uno Stato membro:
- a) di adottare una misura nazionale che determini i livelli di proteine vegetali al di sotto dei quali è consentito l'utilizzo di denominazioni, diverse da quelle legali, che designano alimenti di origine animale per descrivere, commercializzare o promuovere alimenti contenenti proteine vegetali.
 - b) di adottare una misura nazionale che vieti l'utilizzo di determinate denominazioni usuali o descrittive, anche quando sono accompagnate da informazioni supplementari che garantiscano un'informazione leale del consumatore.
 - c) di adottare le misure di cui ai punti 4. a), e 4. b), solo per i prodotti fabbricati sul suo territorio, senza per questo violare il principio di proporzionalità di tali misure.