

Le norme di commercializzazione specifiche dell'Unione europea e il loro rapporto con le raccomandazioni UNECE

Giulia Bonora

I.- Introduzione

La sentenza emanata dalla Corte di Giustizia¹, qui in commento, ha per oggetto il ricorso, presentato dal Regno di Spagna il 22 gennaio 2015, tendente a ottenere l'annullamento della sentenza emessa dal Tribunale dell'Unione Europea il 13 novembre 2014².

Il Regno di Spagna aveva depositato ricorso presso il Tribunale il 6 settembre 2011, domandando l'annullamento della disposizione (in seguito, "la disposizione impugnata") dell'allegato I, parte B 2, punto VI D, quinto trattino, del Regolamento di esecuzione (UE) n. 543/2011 della Commissione, del 7 giugno 2011, recante modalità di applicazione del Regolamento (CE) n. 1234/2007³ (c.d. Regolamento unico OCM), nel settore degli ortofruttili freschi e trasformati. Con separato atto, la Commissione ha resistito chiedendo al Tribunale di respingere il ricorso presentato dal Regno di Spagna in quanto irricevibile o, in subordine, in quanto infondato.

Il Tribunale, dopo aver deciso nel senso della

ricevibilità del ricorso, lo ha respinto, escludendo la fondatezza di tutti i motivi adottati dal Regno di Spagna a sostegno dello stesso.

Successivamente adita, la Corte di giustizia ha confermato la pronuncia del Tribunale.

La disposizione impugnata dal Regno di Spagna impone ai produttori di agrumi di indicare, su ciascun imballaggio e in caratteri raggruppati su uno stesso lato, leggibili, indelebili e visibili all'esterno, gli agenti conservanti o le altre sostanze chimiche utilizzati in trattamenti post-raccolta, ove ne venga fatto uso.

Si tratta, pertanto, di una norma di commercializzazione specifica, relativa, in questo caso, alle indicazioni esterne da apporre su ogni imballaggio di agrumi.

La possibilità di dettare norme di tal specie è prevista espressamente dallo stesso Regolamento (CE) n. 1234/2007, laddove, nell'art. 113, par. 1, ammette che la Commissione possa prevedere norme di commercializzazione per uno o più prodotti appartenenti al settore degli ortofruttili freschi e trasformati⁴.

2.- Le norme di commercializzazione nel Reg. (CE) n. 1234/2007 (cenni essenziali)

Il Regolamento sull'OCM unica si collocava in un più ampio contesto di riforma istituzionale, comprensivo del Regolamento (CE) n. 1782/2003⁵, che introduceva il Regime unico di pagamento, e del Regolamento (CE) n.

(¹) Sentenza della Corte di Giustizia (settima sezione) del 3 marzo 2016, causa C-26/15 P.

(²) Sentenza del Tribunale (ottava sezione) del 13 novembre 2014, causa T-481/11.

(³) Reg. (CE) 22 ottobre 2007, n. 1234/2007 del Consiglio, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM), abrogato dall'articolo 230 del regolamento (UE) 17 dicembre 2013, n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli. In materia di OCM si veda, *ex multis*, S. Bolognini, *Common organization of agricultural markets*, in L. Costato e F. Albisinni, *European and Global Food Law*, Padova, 2016, p. 343 e ss.; L. Costato (a cura di), *Commentario al regolamento n. 1234/2007*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2009, p. 1 ss.; A. Germanò e E. Rook-Basile, *Manuale di diritto agrario comunitario*, 3^a ed., Torino, 2014, p. 201 ss.

(⁴) I prodotti ortofruttili freschi e trasformati sono stati inseriti nell'art 113 del Reg. (CE) n. 1234/2007 dal Regolamento (CE) n. 361/2008 che ha, inoltre, introdotto l'art. 113-bis, rubricato "Ulteriori condizioni per la commercializzazione dei prodotti ortofruttili" e di cui si parlerà nel proseguo dell'elaborato. Sul punto, cfr. F. Albisinni, *Nota sul Regolamento unico sull'Organizzazione comune dei mercati agricoli - Norme applicabili alla commercializzazione e condizioni di produzione*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1/2009, p. 116.

(⁵) Reg. (CE) 29 settembre 2003, n. 1782/2003 del Consiglio, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, abrogato dall'articolo 146 del regolamento (CE) 19 gennaio 2009, n. 73/2009 del Consiglio, che, a sua volta, stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori.

1698/2005⁶, che dettava un nuovo modello di Sviluppo rurale.

Il Reg. (CE) n. 1234/2007, oltre a operare un riordino formale delle molteplici disposizioni prima contenute in separati regolamenti sui diversi prodotti dell'OCM, si era spinto oltre, fino a ricomprendere anche norme di settori rimasti all'origine esclusi dal suo ambito di applicazione e progressivamente inseriti mediante regolamenti del Consiglio e della Commissione. Pertanto, l'operazione di unificazione formale e sistematica si accompagnava a una sostanziale riscrittura del modello europeo di governo e di regolazione del settore agro-alimentare, con risvolti necessari sul piano dell'individuazione dei ruoli delle Istituzioni europee e degli Stati membri⁷. Quanto detto è tanto più vero se si considerano le ampie deleghe assegnate alla Commissione europea, alla quale veniva attribuita una generale e amplissima competenza regolatoria, tale da risultare difficilmente sindacabile sulla base di quanto enunciato nel Reg. (CE) 1234/2007.

Si è già precisato che l'art. 113, par. 1, del Reg. (CE) n. 1234/2007, affida alla Commissione la competenza a dettare eventuali norme specifiche di commercializzazione per i prodotti ortofrutticoli⁸. In assenza di norme specifiche, i prodotti ortofrutticoli dovranno rispettare la norma generale di commercializzazione per essi stabilita. A tal proposito, l'art. 3, par. 1, del già citato Regolamento di esecuzione (UE) n. 543/2011, dispone che i requisiti dettati nell'art. 113-bis, par. 1, del Regolamento sull'OCM unica, costituiscono la norma generale di commercializzazione per i prodotti ortofrutticoli, i quali, ai sensi della richiamata disposizione, potranno essere commercializzati «soltanto se di qualità sana, leale e mercantile e se è indicato il paese di origine». Più nel dettaglio, l'Allegato I, parte A, del regolamento di esecuzione, elenca le caratteristiche che i prodotti in questione devono possedere per esse-

re considerati rispettosi della norma *generale* di commercializzazione. Allo stesso modo, laddove la Commissione abbia ritenuto opportuno dettare delle disposizioni specifiche per i prodotti ortofrutticoli, questi, ai sensi dell'articolo 113, par. 3, del Regolamento OCM unica, «possono essere commercializzati nella Comunità solo conformemente a tali norme».

Il paragrafo 2, lett. b, del medesimo articolo, precisa che le norme di commercializzazione «possono riguardare in particolare la qualità, la classificazione, il peso, la calibrazione, il condizionamento, l'imballaggio, il magazzinaggio, il trasporto, la presentazione, la commercializzazione, l'origine e l'etichettatura».

3.- I motivi di ricorso dinanzi alla Corte di Giustizia

Venendo ora al merito della sentenza in esame, va subito rilevato che essa si segnala per la molteplicità degli aspetti coinvolti.

Il Regno di Spagna, a sostegno della richiesta di annullamento della sentenza emessa dal Tribunale, adduce tre motivi di ricorso dinanzi alla Corte di Giustizia. Con il primo motivo, viene censurato il mancato rispetto, da parte della Commissione, delle norme fissate dalla Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE o CEE-ONU), che, secondo il parere della ricorrente, non troverebbero adeguato riscontro nel testo del Regolamento di esecuzione n. 543/2011. Più nello specifico, la disposizione impugnata avrebbe di fatto dettato una norma di commercializzazione specifica che si discosta (secondo il Regno di Spagna, illegittimamente) dalle raccomandazioni previste per gli agrumi dalla sopracitata organizzazione internazionale.

La sentenza qui in commento si articola in varie

⁽⁶⁾ Reg. (CE) 20 settembre 2005, n. 1698/2005 del Consiglio, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), abrogato dall'articolo 88 del regolamento (UE) 17 dicembre 2013, n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

⁽⁷⁾ F. Albisinni, *La nuova OCM e i contratti agroalimentari*, in F. Albisinni, M. Giuffrida, R. Saija e A. Tommasini (a cura di), *I contratti del mercato agroalimentare*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2013, pp. 82 e 83.

⁽⁸⁾ Il testo della norma non si limita ai prodotti ortofrutticoli freschi e trasformati, ma assegna alla Commissione la competenza a dettare norme di commercializzazione specifiche per uno o più prodotti dei seguenti settori: olio di oliva e olive da tavola, in relazione ai prodotti di cui all'allegato I, parte VII, lettera a); banane; piante vive.

parti, tutte meritevoli di attenzione. Tuttavia, a parere di chi scrive, maggiore approfondimento deve essere dedicato al primo motivo di ricorso e, per questo, si riserverà a esso una trattazione separata nel proseguo della presente analisi, procedendo, ora, a una sintetica disamina delle altre doglianze avanzate dalla ricorrente contro la sentenza di primo grado.

3.1. Sul rispetto del principio della parità di trattamento

Il secondo motivo di ricorso presentato dal Regno di Spagna riguarda il (presunto) errore di diritto che il Tribunale dell'Unione europea avrebbe commesso nell'interpretare il principio di parità di trattamento. In particolare, la parte ricorrente trova ingiustificata la distinzione, operata dalla disposizione impugnata, tra gli agrumi e gli altri prodotti ortofrutticoli, nella misura in cui impone solamente ai primi l'indicazione obbligatoria degli eventuali trattamenti post-raccolta, quando l'utilizzo di sostanze chimiche si può parimenti ravvisare nei trattamenti cui vengono sottoposti altri prodotti ortofrutticoli.

Il Regno di Spagna rimprovera al Tribunale di aver giustificato la suddetta differenziazione di disciplina sulla base della distinzione tra prodotti ortofrutticoli a buccia fine e prodotti ortofrutticoli a buccia spessa (punto 41). La distinzione tra queste due categorie costituirebbe – a giudizio del Tribunale, contestato dalla ricorrente – un «fatto notorio, risultante dall'esperienza comune»⁹.

Orbene, la Corte di Giustizia, dopo aver precisato, al punto 46 della sentenza, che la constatazione del carattere notorio o meno dei fatti, costituendo un apprezzamento di natura fattuale, esula dalle sue competenze nel quadro del ricorso presentato, rileva, comunque, che il Regno di Spagna non è stato in grado di presentare elementi sufficienti per indur-

re la Corte a mettere in discussione la valutazione effettuata dai giudici di prima istanza, che risulta, pertanto, confermata (punto 47).

Nello specifico, il Tribunale ha precisato, al punto 131 della decisione impugnata, che la buccia sottile di alcuni prodotti ortofrutticoli, proprio per il suo spessore non significativo, «non costituisce un ostacolo sufficiente alla penetrazione di una sostanza all'interno del prodotto ortofrutticolo di cui trattasi». A ciò si aggiunga che questi prodotti vengono, di norma (o addirittura esclusivamente), consumati con la buccia. Al contrario, la seconda categoria di prodotti ortofrutticoli «comprende quelli la cui buccia ha uno spessore sufficiente per impedire la penetrazione delle sostanze che si trovano sulla sua superficie verso l'interno e che vengono consumati dopo essere stati sbucciati», senza, quindi, che la loro buccia venga ingerita dall'uomo. Proprio per le ragioni appena esposte, per questi ultimi prodotti è possibile autorizzare l'impiego di sostanze il cui utilizzo non è consentito per i prodotti della prima categoria (quelli a buccia fine), oppure autorizzare dosi più elevate di sostanze normalmente impiegate per tutti i prodotti ortofrutticoli¹⁰, «partendo dalla premessa che i residui delle sostanze utilizzate sui prodotti ortofrutticoli della seconda categoria resteranno sulla buccia, la quale verrà gettata»¹¹ e non ingerita.

A loro volta, gli agrumi costituiscono una sottocategoria specifica e particolare dei prodotti a buccia spessa: infatti, a differenza di quanto accade con i prodotti affini, la loro buccia ha un'utilizzazione specifica in cucina, e, quindi, verrebbe anch'essa consumata. Nel caso degli agrumi, allora, si rende necessario che al consumatore venga fornita l'informazione che l'agrume in oggetto ha subito un trattamento post-raccolta, il che potrebbe incidere sull'utilizzazione della sua buccia a fini culinari¹².

Nel confermare i rilievi operati dal Tribunale, la Corte di Giustizia esclude che vi sia stato un errore

⁽⁹⁾ Punto 131 della sentenza del Tribunale.

⁽¹⁰⁾ Come si evince dal punto 133 della sentenza del Tribunale e dal punto 49 della decisione della Corte di Giustizia, in effetti, le valutazioni effettuate dai giudici di primo grado risulterebbero confermate dalla lettura del Reg. (CE) n. 396/2005 che, per gli agrumi, fissa un livello massimo di residui di 2-fenilfenolo (OPP) perlomeno 50 volte più elevato di quanto non si ammetta per gli altri prodotti ortofrutticoli. Il richiamo da parte del Tribunale di tale Regolamento non è stato contestato dalla ricorrente dinanzi alla Corte di Giustizia.

⁽¹¹⁾ Punto 132 della sentenza del Tribunale.

⁽¹²⁾ Punto 135 della sentenza del Tribunale.

di diritto nell'interpretazione del principio di parità di trattamento, essendo sufficientemente dimostrata la peculiarità che distingue gli agrumi dagli altri prodotti ortofrutticoli e che non li rende, di conseguenza, comparabili a essi (punto 49). Ne consegue che i produttori di agrumi versano in una situazione che non può dirsi analoga a quella degli altri produttori ortofrutticoli.

Al punto 63 della sentenza qui commentata, la Corte di Giustizia rammenta che la violazione del principio di parità di trattamento presuppone che le situazioni diversamente disciplinate siano tra loro comparabili, avuto riguardo al complesso degli elementi che le caratterizzano. A sostegno di ciò la Corte richiama, nella moltitudine di pronunce che hanno riguardato il principio in parola, la sentenza *Arcelor Atlantique et Lorraine*¹³, in cui, essendole devoluta la decisione sulla questione pregiudiziale inerente la corretta interpretazione del principio della parità di trattamento, essa precisa che il contenuto del suddetto principio «impone che situazioni analoghe non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che tale trattamento non sia obiettivamente giustificato»¹⁴; e ancora che «gli elementi che caratterizzano situazioni diverse nonché la comparabilità di queste ultime devono, in particolare, essere determinati e valutati alla luce dell'oggetto e dello scopo dell'atto comunitario che stabilisce la distinzione di cui trattasi. Devono, inoltre, essere presi in considerazione i principi e gli obiettivi del settore cui si riferisce l'atto in parola»¹⁵.

La disposizione impugnata riguarda le indicazioni esterne che devono essere obbligatoriamente poste su ciascun imballaggio contenente agrumi e, pertanto, si colloca nel contesto della normativa europea sulla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, attualmente dettata dal Reg. (UE)

n. 1169/2011¹⁶. Orbene, l'articolo 3 del regolamento in parola, chiarisce che lo scopo dello stesso consiste nel garantire un livello elevato di protezione della salute e degli interessi dei consumatori finali, fornendo loro le basi per effettuare delle scelte consapevoli e per utilizzare gli alimenti in modo sicuro. Di conseguenza, in linea con gli obiettivi testé richiamati, la disposizione impugnata mira a informare i consumatori sul fatto che gli agrumi, la cui buccia potrebbe essere ingerita, sono stati oggetto di un trattamento post-raccolta con agenti conservanti o altre sostanze chimiche. Le peculiarità che distinguono gli agrumi dagli altri prodotti ortofrutticoli fanno sì che, per essi, si ponga come indefettibile l'esigenza di richiamare l'attenzione sui trattamenti cui possono essere stati sottoposti.

3.2. Sul controllo giurisdizionale del principio di proporzionalità

Il terzo motivo di ricorso riguarda l'asserito errore di diritto che il Tribunale dell'Unione Europea avrebbe commesso nell'effettuare il controllo giurisdizionale del principio di proporzionalità.

Dinanzi al Tribunale, il Regno di Spagna ha sostenuto l'inadeguatezza della disposizione impugnata rispetto allo scopo da essa perseguito, in quanto l'etichettatura obbligatoria per i produttori di agrumi determinerebbe uno svantaggio concorrenziale ingiustificato rispetto ai produttori di altri prodotti ortofrutticoli¹⁷.

In linea con la decisione assunta dai giudici di prima istanza, la Corte di Giustizia ha negato l'esistenza di uno svantaggio concorrenziale ingiusto a carico dei produttori di agrumi, partendo dalla premessa che i consumatori, consapevoli che tutti i prodotti ortofrutticoli possono essere sottoposti a trattamenti post-

⁽¹³⁾ Sentenza della Corte di Giustizia (Grande Sezione) del 16 dicembre 2008, procedimento C-127/07.

⁽¹⁴⁾ Punto 23 della sentenza *Arcelor Atlantique et Lorraine*.

⁽¹⁵⁾ Punto 26 della sentenza *Arcelor Atlantique et Lorraine*.

⁽¹⁶⁾ Regolamento (CE) 25 ottobre 2011, n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, 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.

⁽¹⁷⁾ Punto 182 della sentenza del Tribunale.

raccolta, non sarebbero, in presenza di un'indicazione esterna che ponga l'attenzione sull'impiego di sostanze chimiche, disincentivati all'acquisto degli agrumi così etichettati.

Parimenti, il Regno di Spagna ha lamentato la presenza di un ingiustificato svantaggio concorrenziale sui mercati extra-europei. Il fatto che la disposizione impugnata si applichi anche agli agrumi destinati all'esportazione avrebbe l'effetto di rendere i prodotti europei meno "appetibili" agli occhi dei consumatori dei paesi terzi. A tal proposito, la Corte di Giustizia, al punto 96, ha confermato le valutazioni del Tribunale e, pertanto, escluso la violazione del principio di proporzionalità. Infatti, l'obbligo di etichettatura anche per gli agrumi destinati all'esportazione sarebbe coerente con l'immagine di qualità e affidabilità di cui i prodotti europei godono sui mercati internazionali, assicurando un livello elevato e uniforme di protezione dei consumatori tanto all'interno quanto al di fuori dell'Unione¹⁸.

4.- Sul primo motivo di ricorso, ovvero sulla compatibilità della disposizione impugnata con le norme CEE-ONU

Il primo motivo di ricorso presentato dal Regno di Spagna, come si è detto, è quello che presenta i profili di maggior interesse, in quanto attinente al rapporto tra la disposizione impugnata e la corrispondente norma CEE-ONU.

La Commissione Economica per l'Europa rappresenta una delle cinque commissioni regionali delle Nazioni Unite, ha sede a Ginevra ed è stata creata nel 1947 dal Consiglio Economico e Sociale (ECO-SOC) allo scopo di permettere un decentramento regionale delle attività attribuite allo stesso e, quindi, meglio coordinare le azioni da intraprendere in aree geografiche specifiche. Sono membri dell'UNECE 56 paesi, comprendenti, oltre alla

generalità degli Stati europei, gli Stati Uniti, il Canada e alcuni Stati dell'Asia centrale.

Grazie a politiche di standardizzazione e armonizzazione tecnica, la Commissione economica per l'Europa costituisce un importante punto di riferimento per la facilitazione del commercio. In questa prospettiva, l'UNECE, tramite il suo Gruppo di lavoro per gli standards di qualità dei prodotti agricoli, detta, in collaborazione con la FAO e con l'OCSE, le raccomandazioni per un vasto numero di prodotti deperibili, compresi i prodotti ortofrutticoli¹⁹.

Tornando al merito della sentenza, il Regno di Spagna ritiene che l'obbligo di etichettatura imposto dalla disposizione impugnata non corrisponda alle norme fissate dall'UNECE. Infatti, la norma CEE-ONU FFV-14²⁰, che riguarda la commercializzazione e il controllo della qualità commerciale degli agrumi, al punto VI, prevede che l'indicazione dei trattamenti post-raccolta sia solamente eventuale – e non obbligatoria, come sancito dalla disposizione impugnata – nel caso, cioè, in cui lo richieda la legislazione nazionale del paese importatore.

A tal proposito la Corte di Giustizia ha richiamato, al punto 23 della sentenza, il contenuto del paragrafo 2 dell'articolo 113 del Regolamento (CE) n. 1234/2007: esso afferma che, nello stabilire norme di commercializzazione specifiche per i vegetali, la Commissione debba tenere conto non solamente delle norme CEE-ONU, ma altresì di elementi ulteriori, quali le specificità che caratterizzano i singoli prodotti, la necessità di predisporre condizioni atte ad agevolare lo smercio di tali prodotti sul mercato e, non da ultimo, l'interesse dei consumatori a ricevere informazioni adeguate e trasparenti.

Allo stesso modo, il considerando n. 6 del Regolamento di esecuzione, laddove stabilisce che «Al fine di evitare inutili ostacoli agli scambi, qualora occorra definire norme di commercializzazione specifiche per determinati prodotti, tali norme devono corrispondere a quelle adottate dalla

⁽¹⁸⁾ Punto 188 della sentenza del Tribunale.

⁽¹⁹⁾ Per ulteriori informazioni sulla struttura organizzativa e sulle attività dell'UNECE, si veda il sito web www.unece.org.

⁽²⁰⁾ La versione di tale norma applicabile alla data di adozione del Regolamento di esecuzione n. 543/2011 è quella risalente al 2010, mentre l'ultima revisione si è avuta nel 2012. Con identica formulazione, sia la versione del 2010, sia quella del 2012 (entrambe disponibili nel sito www.unece.org), recitano quanto segue: «Each package must bear the following particulars, in letters grouped on the same side, legibly and indelibly marked, and visible from the outside: [...] Post-harvest treatment (optional, based on the national legislation of the importing country)».

Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE).»²¹, deve essere interpretato in linea con il suo regolamento di base, ovvero con il Reg. n. 1234/2007. Pertanto, tale considerando non può essere letto nel senso che le norme specifiche di commercializzazione adottate dalla Commissione debbano essere identiche alle norme CEE-ONU: le disposizioni specifiche per la commercializzazione degli agrumi dovranno essere definite sulla base delle raccomandazioni adottate dall'UNECE, con le eventuali modifiche necessarie per tenere in debito conto gli altri elementi di cui all'art. 113, par. 2, del Reg. n. 1234/2007²².

A ciò si aggiunga che il Regno di Spagna ha lamentato la mancata motivazione, da parte della Commissione, delle ragioni che l'hanno indotta a discostarsi dal contenuto della norma FFV-14. A tal proposito la Corte di Giustizia ha sottolineato che, essendo il Regolamento di esecuzione n. 543/2011 un atto di portata generale ed essendo sufficientemente esposti gli obiettivi generali che esso si propone di raggiungere, sarebbe eccessivo esigere una motivazione specifica per le differenti scelte tecniche operate. Infatti, le considerazioni svolte nei considerando²³ del Regolamento di esecuzione chiariscono in maniera adeguata la situazione d'insieme che ha reso necessaria l'adozione di una norma di commercializzazione specifica per gli agrumi e gli obiettivi generali che sottostanno alla suddetta norma, nonché il collegamento della stessa con le disposizioni CEE-ONU²⁴.

Alla luce dei ragionamenti testé richiamati, la Corte di Giustizia ha rigettato il presente motivo di ricorso, confermando le valutazioni compiute dai giudici di prima istanza.

4.1. La questione della gerarchia delle fonti e l'efficacia del rinvio alle raccomandazioni UNECE

Per comprendere il quadro delineato e il rapporto tra le fonti (europee e internazionali) che interessano il caso qui oggetto di approfondimento, è fondamentale definire la natura delle raccomandazioni elaborate nel contesto dell'UNECE e, segnatamente, dal Gruppo di lavoro per gli standards di qualità dei prodotti agricoli. A questo proposito, la Corte di Giustizia ha richiamato, al punto 33, le valutazioni operate dal Tribunale, sottolineando, tra l'altro, come queste non siano state contestate dal Regno di Spagna nel quadro del ricorso tendente all'annullamento della sentenza di prima istanza. Orbene, il Tribunale dell'Unione Europea ha qualificato le raccomandazioni UNECE come disposizioni di natura non vincolante: di conseguenza, il loro carattere facoltativo assegnerebbe alla competenza di ciascun membro la valutazione delle circostanze pertinenti che, di volta in volta, giustificerebbero l'adozione o l'allontanamento dagli standards dettati da queste norme²⁵.

Come sostenuto dalla Commissione europea dinanzi al Tribunale di primo grado²⁶, sarebbe la stessa UNECE, nei documenti ufficiali da essa elaborati, a negare carattere vincolante alle proprie norme, espressamente relegate al rango di "raccomandazioni", per loro natura non vincolanti.

L'Accordo di Ginevra sugli standards di qualità dei prodotti agricoli²⁷, approvato il 5 ottobre 2015 dal Comitato esecutivo, nel quadro del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, e che sostituisce il Protocollo di Ginevra del 1985, precisa che «UNECE standards define minimum quality levels

(²¹) La seconda parte del considerando n. 6 prevede che «In mancanza di norme di commercializzazione specifiche adottate a livello dell'Unione, i prodotti si considerano conformi alla norma di commercializzazione generale se il detentore è in grado di dimostrarne la conformità ad una norma UNECE vigente», anticipando il contenuto dell'art. 3, par. 1, del Regolamento di esecuzione n. 543/2011.

(²²) Punto 25 della sentenza.

(²³) La Corte di Giustizia fa qui riferimento ai considerando n. 4, 5, 6 e 8 del Regolamento di esecuzione n. 543/2011 (punto 32 della sentenza).

(²⁴) Punti da 30 a 32 della sentenza.

(²⁵) Punti 77 e 159 della sentenza del Tribunale.

(²⁶) In allegato al proprio controricorso la Commissione aveva depositato agli atti, presso il Tribunale, copia del verbale della riunione del Gruppo di lavoro per la definizione degli standards di qualità dei prodotti agricoli, tenutasi a Ginevra dal 4 all'8 maggio 2009, dal qual verbale si evince il carattere non vincolante delle norme adottate dalla UNECE, neanche per gli Stati che vi partecipano (punto 77 della sentenza del Tribunale).

(²⁷) ECE/CTCS/WP.7/2015/22, disponibile all'indirizzo <http://www.unece.org/wp7-2015#/>.

[...]» (punto 4 dell'Accordo) e che gli standards così fissati sono previsti per essere *adattati* o adottati nella definizione degli standards nazionali (punto 5 dell'Accordo)²⁸.

Da quanto esposto discende che la pretesa di una perfetta corrispondenza tra la disposizione impugnata, che opera in termini di obbligatorietà dell'etichettatura dei trattamenti post-raccolta, e la norma UNECE FFV-14, che, invece, qualifica tale indicazione sugli imballaggi come meramente eventuale, non trova alcun fondamento, come confermato dal punto 10 dell'Accordo di Ginevra, laddove si prescrive che gli Stati membri utilizzino gli standards di qualità elaborati dall'UNECE come base di partenza per la definizione degli standards di qualità nazionali, considerando le condizioni e le esigenze dei mercati interni²⁹.

Inoltre, l'art. 113 del Regolamento (CE) n. 1234/2007 dispone che le norme di commercializzazione siano adottate dalla Commissione europea «tenendo conto» delle raccomandazioni formulate dalla Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite, espressione, questa, che evidentemente non implica un obbligo di adeguamento in capo alle Istituzioni europee³⁰.

Sotto questo profilo, la sentenza in commento si presta a un confronto con una precedente pronuncia del 2014³¹ in cui la Corte di Giustizia, adita dalla Germania per l'annullamento di una decisione del Consiglio, ha precisato l'efficacia delle raccomandazioni tecniche dell'OIV, l'Organizzazione internazionale della vigna e del vino, organismo intergovernativo cui prendono parte alcuni Stati membri dell'Unione europea, ma non l'Unione stessa. A tal proposito, va precisato che l'Unione europea, non essendo membro delle Nazioni Unite, non è nem-

meno membro dell'UNECE, ma vi partecipa in qualità di osservatore. Diversamente, l'UE non è parte dell'OIV nemmeno come osservatore, ma, previo accordo con il comitato esecutivo, può assistere e partecipare alle relative riunioni in qualità di ospite. Della sentenza della Corte di Giustizia del 2014 è opportuna una breve analisi, per alcune analogie che presenta con quella qui in commento.

Innanzitutto, il Regolamento del 2007 sull'OCM unica, all'art. 120-septies, disponeva che la Commissione, per procedere all'autorizzazione di pratiche enologiche, si basasse sulle pratiche enologiche raccomandate e pubblicate dall'Organizzazione internazionale della vigna e del vino (OIV), oltre che su altri aspetti. Il Regolamento (UE) n. 1308/2013 sulla nuova OCM unica, che, come detto, abroga il precedente del 2007, è ancora più esplicito laddove, al considerando n. 80, espressamente prevede che la Commissione «tenga conto delle pratiche enologiche raccomandate dall'Organizzazione internazionale della vigna e del vino (OIV)». Anche in questo caso, in virtù del significato delle espressioni utilizzate dai due regolamenti citati, appare ragionevole ritenere che le raccomandazioni dell'OIV non siano vincolanti e che la Commissione possa svolgere una valutazione sulla loro adeguatezza e, successivamente, decidere se uniformarvisi o meno.

Ora, un ulteriore parallelismo con la pronuncia oggetto del presente approfondimento, risiede nella natura degli atti adottati dall'OIV. Trattasi di raccomandazioni³² e, pertanto, come si è avuto già modo di rilevare con riferimento all'UNECE, di fonti che sono per definizione prive di carattere cogente.

Se le premesse della sentenza del 2014 possono dirsi coincidenti, seppur sotto alcuni e limitati profili,

⁽²⁸⁾ «The standards are intended for adaptation or adoption in national standard-setting».

⁽²⁹⁾ «[...] using UNECE quality standards when they are adopted or adapted as a basis for national quality standards, as appropriate to domestic market conditions».

⁽³⁰⁾ F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, 2^a ed., Padova, 2015, p. 368.

⁽³¹⁾ Sentenza della Corte di Giustizia (Grande Sezione) del 7 ottobre 2014, causa C-399/12. Per un commento approfondito alla presente pronuncia, si veda L. Costantino, *Istituzioni europee, Stati membri ed organizzazioni internazionali: quale rapporto nel processo di creazione delle regole sul vino?*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 3-2015, p. 45 ss.; P. Tonut, *L'appartenenza di una materia all'ambito di applicazione dell'art. 43 TFUE e, più in generale, ad una sfera di competenza dell'UE legittima il legislatore europeo ad applicare l'art. 218, par. 9, TFUE, anche se l'unione non è parte dell'accordo internazionale? La pronuncia della Corte di giustizia in merito alle raccomandazioni dell'organizzazione internazionale della vigna e del vino*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, II, p. 116 ss.

⁽³²⁾ Cfr. l'Accordo che istituisce l'Organizzazione internazionale della vigna e del vino, concluso a Parigi il 3 aprile 2001 e disponibile all'indirizzo <http://www.oiv.int>.

con quelle da cui ha preso le mosse la Corte di Giustizia nel 2016 per negare l'esistenza di un vincolo di adeguamento alle raccomandazioni UNECE, diverse sono le conclusioni cui la Corte di Giustizia è pervenuta in relazione alle disposizioni dell'OIV.

Infatti, in contrasto con le conclusioni formulate dall'Avvocato generale, i giudici della Corte hanno ravvisato l'efficacia diretta delle raccomandazioni votate in sede OIV, in ragione del loro inserimento nel diritto dell'Unione e, segnatamente, nei regolamenti del 2007 e del 2013 sull'OCM unica. I rinvii dinamici formulati dallo stesso legislatore dell'Unione, sarebbero, a parere della Corte di Giustizia, sufficienti ad assimilare le disposizioni dell'OIV alle norme di diritto dell'Unione: norme di per sé prive di effetti giuridici, acquisirebbero tale portata in modo derivato, in quanto richiamate da una normativa europea.

Sul piano dell'efficacia del rinvio alle raccomandazioni UNECE operate dal Regolamento sull'OCM unica del 2007 e dal Regolamento di esecuzione n. 543/2011, occorre richiamare la prevalente giurisprudenza della Corte di Giustizia, che ha avuto più volte modo di osservare che le convenzioni internazionali alle quali l'Unione Europea ha aderito non sono sempre direttamente applicabili nella Comunità e non costituiscono specifico canone di sindacato di regolamenti e direttive³³. Già con riferimento alle norme del GATT (General Agreement on Tariffs and Trade, 1947), la Corte, nella celebre sentenza *International Fruit Company*³⁴, aveva escluso la loro applicabilità diretta nell'ordinamento UE. In seguito, lo stesso principio venne esteso alle disposizioni degli Accordi annessi all'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), in occasione della pronuncia sulla causa *Portogallo c. Consiglio*³⁵.

La linea interpretativa adottata dalla Corte di Giustizia e applicata in molteplici successive pronunce, trae il proprio fondamento nella competenza della stessa a verificare se in un accordo internazionale risultino pattuiti gli effetti che le disposizioni convenzionali devono produrre negli ordinamenti degli Stati firmatari³⁶. Inoltre, si è precisato che, affinché le norme internazionali possano spiegare i propri effetti all'interno dei singoli ordinamenti, è necessario che si riscontri il loro carattere chiaro, preciso, completo e incondizionato. In mancanza di questi requisiti, non potranno attribuirsi effetti diretti alle disposizioni che necessitano di completamento e perfezionamento, le quali non potranno rientrare tra le normative alla luce delle quali la Corte controlla la legittimità degli atti di diritto derivato europeo. Orbene, nella fattispecie oggetto della pronuncia qui commentata, si tratta di raccomandazioni, quelle elaborate dall'UNECE, che attribuiscono una semplice "facoltà" agli Stati e che, come si è già avuto modo di constatare, non possono tradursi, per loro stessa natura, in obblighi di adeguamento incombenti, in questo caso, sulla Commissione europea.

Va, tuttavia, precisato che tale controllo è ammesso nel caso in cui l'atto comunitario rinvii espressamente a disposizioni dell'accordo internazionale, come specificato nella sentenza *Fediol*³⁷. A tal proposito, occorre riconoscere che le raccomandazioni dell'UNECE vengono sì richiamate dal Regolamento (CE) n. 1234/2007 e dal Regolamento di esecuzione n. 543/2001, ma al fine di imporre alla Commissione il mero obbligo di "tenerne conto" in sede di elaborazione di norme di commercializzazione specifiche relative ai prodotti ortofrutticoli, senza, pertanto, imporre alcun vincolo in merito alla loro trasposizione tale e quale. Infatti,

⁽³³⁾ F. Albisinni, *op. ult. cit.*, pp. 367 e 368.

⁽³⁴⁾ Sentenza del 12 dicembre 1972, in cause riunite da 21 a 24/72.

⁽³⁵⁾ Sentenza del 23 novembre 1999, C-162/96.

⁽³⁶⁾ Sentenza Kupferberg, del 26 ottobre 1982, C-104/81: cfr. A. Germanò e E. Rook Basile, *La disciplina comunitaria ed internazionale del mercato dei prodotti agricoli*, Torino, 2002, pag. 204.

⁽³⁷⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 22 giugno 1989, C-70/87: cfr. S. Manservigi, *L'incidenza delle norme di diritto internazionale pattizio sul diritto agrario comunitario e nazionale e la Convenzione sulla diversità biologica*, in E. Casadei e G. Sgarbanti (a cura di), *Il nuovo diritto agrario comunitario – Riforma della Politica Agricola Comune, allargamento dell'Unione e Costituzione europea, Diritto alimentare e vincoli internazionali*, Atti del Convegno organizzato in onore del Prof. Luigi Costato (in occasione del suo 70° compleanno), Ferrara-Rovigo, 19-20 novembre 2004, Milano, 2005, p. 546.

il richiamato articolo 113 del Regolamento (CE) n. 1234/2007 precisa, ulteriormente, che la Commissione debba avere riguardo ad altri elementi, quali le specificità che caratterizzano i singoli prodotti, la necessità di predisporre condizioni atte ad agevolare lo smercio di tali prodotti sul mercato e l'interesse dei consumatori a ricevere informazioni adeguate e trasparenti sui prodotti.

5.- Considerazioni conclusive

La rilevanza della disposizione di cui all'art. 113, par. 2, del Regolamento n. 1234/2007, laddove impone che, nell'adottare norme di commercializzazione specifiche per i prodotti ortofrutticoli (freschi o trasformati), la Commissione tenga conto delle raccomandazioni comuni adottate dalla Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE), risiede nella sostanziale conferma della dimensione multilivello delle fonti del diritto alimentare europeo³⁸, in linea con quanto già statuito nel Regolamento (CE) n. 178/2002³⁹. Infatti, il Regolamento che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, al suo art. 5, precisa che «Le norme internazionali vigenti o di imminente perfezionamento sono prese in considerazione nell'elaborazione o nell'adeguamento della legislazione alimentare»⁴⁰; o ancora, l'art. 13, rubricato "Norme internazionali", prescrive che la Comunità e gli Stati membri, fatti salvi i loro diritti e obblighi, «promuovono la coerenza tra gli standard tecnici internazionali e la legislazione in materia alimentare, assicurando al contempo che l'elevato livello di protezione adottato dalla Comunità non

venga ridotto».

Infatti, il fenomeno di sempre maggiore globalizzazione ha fatto emergere l'esigenza indefettibile di coordinare il diritto dell'Unione Europea con il contesto giuridico mondiale, inteso come ordinamento arricchitosi di nuove Istituzioni. Diventa, allora, fondamentale l'opera interpretativa svolta dalla Corte di Giustizia, nel definire di volta in volta la gerarchia esistente tra le diverse fonti, che influenzano, in maniera sempre più considerevole, scelte legislative interne ai singoli ordinamenti.

La tendenza finora registrata a livello europeo consiste nell'affermare con forza l'autonomia e la prevalenza del diritto dell'Unione, non solo sulle normative predisposte all'interno dei singoli Stati membri, ma anche (e, oggi, soprattutto) nei rapporti con le disposizioni emanate da organizzazioni internazionali. Vi è, infatti, la necessità di salvaguardare l'autonomia decisionale dell'Unione europea, con specifico riguardo alle scelte di politica alimentare, considerando che la salubrità degli alimenti e la tutela dei consumatori sono intesi, dal legislatore europeo, in modo spesso più rigoroso di quanto faccia la normativa internazionale.

ABSTRACT

The decision of Court of Justice, which confirms the sentence of General Court, is an important example of the multi-level dimension concerning food law. More specifically, it deals with the relationship between the marketing standards for citrus fruit established by the European Commission and the

⁽³⁸⁾ F. Albinini, *op. ult. cit.*, p. 366.

⁽³⁹⁾ Regolamento (CE) 28 gennaio 2002, n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, 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.

⁽⁴⁰⁾ L'articolo 5 del Reg. (CE) n. 178/2002 detta gli obiettivi generali della legislazione alimentare e recita quanto segue: «La legislazione alimentare persegue uno o più fra gli obiettivi generali di un livello elevato di tutela della vita e della salute umana, della tutela degli interessi dei consumatori, comprese le pratiche leali nel commercio alimentare, tenuto eventualmente conto della tutela della salute e del benessere degli animali, della salute vegetale e dell'ambiente. La legislazione alimentare mira al conseguimento della libertà di circolazione all'interno della Comunità degli alimenti e dei mangimi prodotti o immessi sul mercato nel rispetto dei principi e dei requisiti generali enunciati nel presente capo. Le norme internazionali vigenti o d'imminente perfezionamento sono prese in considerazione nell'elaborazione o nell'adeguamento della legislazione alimentare, salvo se tali norme o loro parti pertinenti sono inefficaci o inadeguate per il conseguimento dei legittimi obiettivi della legislazione alimentare, se vi è una giustificazione scientifica in tal senso o se il livello di protezione che assicurano non è quello ritenuto adeguato nella Comunità».

recommendations adopted by the UNECE.

The Commission implementing Regulation (EU) n. 543/2011, laying down detailed rules for the application of Council Regulation n. 1234/2007 (Single CMO Regulation) in respect of the fruit and vegetables and processed fruit and vegetables sectors, provides that each package of citrus fruit must bear the mention, when used, of the preserving agent or other chemical substances used at post-harvest stage. According to the UNECE standard FFV-14, this indication is only optional, based on the national legislation of the importing country. For this reason, the Kingdom of Spain has complained the infringement of the UNECE standard by the European Commission where adopting a marketing standard that differs from the UNECE's one.

The Court of Justice has clarified that, according to article 113,2 (a) of the Single CMO Regulation, the standard recommendations adopted by the UNECE constitute only one of the factors which the Commission must take into account when it provides for marketing standards for fruit and vegetables. Furthermore, the Court of Justice has pointed out that the standards established by the UNECE are not binding. Thus, the Commission is free to decide whether reproduce their identical content or not, according to a wider evaluation including different factors, such as «the specificities of the products concerned, the need to ensure the conditions for a smooth disposal of those products on the market and the interest of consumers to receive adequate and transparent product information [...]».

□