



## Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Ottava Sezione)

13 novembre 2014\*

«Agricoltura — Organizzazione comune dei mercati — Settore dei prodotti ortofrutticoli — Agrumi — Ricorso di annullamento — Atto confermativo — Fatti nuovi e rilevanti — Ricevibilità — Condizioni di immissione in commercio — Disposizioni concernenti le indicazioni esterne — Indicazioni degli agenti conservanti o di altre sostanze chimiche utilizzate in trattamenti post-raccolta — Raccomandazioni relative alle norme adottate nell'ambito della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite»

Nella causa T-481/11,

**Regno di Spagna**, rappresentato da A. Rubio González, avvocato dello Stato,

ricorrente,

contro

**Commissione europea**, rappresentata da I. Galindo Martin, B. Schima e K. Skelly, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto una domanda di annullamento della disposizione 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. 1234/2007 nei settori degli ortofrutticoli freschi e degli ortofrutticoli trasformati (GU L 157, pag. 1),

IL TRIBUNALE (Ottava Sezione),

composto da D. Gratsias (relatore), presidente, M. Kancheva e C. Wetter, giudici,

cancelliere: J. Palacio González, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 18 giugno 2014,

ha pronunciato la seguente

\* Lingua processuale: lo spagnolo.

## Sentenza

### Fatti

1 L'articolo 113 del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM) (GU L 299, pag. 1), collocato nel titolo II «Norme applicabili alla commercializzazione e alla produzione», come modificato dal regolamento (CE) n. 361/2008 del Consiglio, del 14 aprile 2008 (GU L 121, pag. 1), prevede quanto segue:

«1. La Commissione può prevedere norme di commercializzazione per uno o più prodotti dei seguenti settori:

(...)

- b) prodotti ortofrutticoli freschi;
- c) prodotti ortofrutticoli trasformati (...).

2. Le norme di cui al paragrafo 1:

a) sono stabilite tenendo conto in particolare:

- i) delle caratteristiche specifiche dei prodotti in questione;
- ii) della necessità di assicurare le condizioni atte ad agevolare lo smercio di tali prodotti sul mercato;
- iii) dell'interesse dei consumatori a ricevere informazioni adeguate e trasparenti sui prodotti, anche riguardo, in particolare, ai prodotti ortofrutticoli, freschi e trasformati, al paese di origine, alla categoria e, se del caso, alla varietà (o al tipo commerciale) del prodotto; (...)
- v) per quanto riguarda i settori degli ortofrutticoli freschi e trasformati, delle raccomandazioni comuni adottate dalla Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UN/CEE)

b) possono in particolare riguardare (...) l'etichettatura».

2 Inoltre, in conformità dell'articolo 113 bis, paragrafo 2, del regolamento OCM unico, inserito dal regolamento n. 361/2008, «le norme di commercializzazione [previste per i settori dei prodotti ortofrutticoli, freschi e trasformati] si applicano a tutte le fasi della commercializzazione, compresa l'importazione e l'esportazione, salvo disposizioni contrarie della Commissione».

3 Inoltre, l'articolo 121 del regolamento OCM unico, come modificato dal regolamento n. 361/2008, prevede quanto segue:

«La Commissione stabilisce le modalità di applicazione del presente capo, che possono riguardare in particolare:

- a) le norme di commercializzazione di cui agli articoli 113 e 113 bis, comprese le disposizioni concernenti:
  - i) le deroghe o le esenzioni dall'applicazione delle norme;

- ii) la presentazione delle diciture previste dalle norme, nonché la commercializzazione e l'etichettatura;
- iii) l'applicazione delle norme ai prodotti importati nella Comunità e ai prodotti esportati dalla Comunità; (...)».

4 Occorre osservare, a tal riguardo, che l'articolo 4 del regolamento OCM unico prevede quanto segue:

«Salvo qualora altrimenti disposto dal presente regolamento, allorché sono conferite competenze alla Commissione, quest'ultima agisce secondo la procedura di cui all'articolo 195, paragrafo 2».

5 Da parte sua, l'articolo 195 del regolamento OCM unico, come modificato dal regolamento (CE) n. 491/2009 del Consiglio, del 25 maggio 2009 (GU L 154, pag. 1), dispone quanto segue:

«Comitato

1. La Commissione è assistita dal comitato di gestione per l'organizzazione comune dei mercati agricoli (...)

2. Nei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo, si applicano gli articoli 4 e 7 della decisione 1999/468/CE.

Il periodo di cui all'articolo 4, paragrafo 3, della decisione 1999/468/CE è fissato ad un mese (...)».

6 La decisione 1999/468/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione (GU L 184, pag. 23), è stata abrogata in forza dell'articolo 12 del regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione (GU L 55, pag. 13), entrato in vigore, in forza del suo articolo 16, il 1° marzo 2011. Ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, rispettivamente lettera b) e lettera e), del medesimo regolamento, il suo articolo 5, fatta eccezione per il paragrafo 4, secondo e terzo comma, si applica al posto dell'articolo 4 della decisione 1999/468, al quale rinvia l'articolo 195 del regolamento OCM unico, e l'articolo 10 del regolamento n. 182/2011 si applica al posto dell'articolo 7 della decisione 1999/468.

7 L'articolo 5 del regolamento n. 182/2011 prevede, segnatamente, che un comitato che rientra nel suo ambito di applicazione esprime il proprio parere con la maggioranza prevista dall'articolo 16, paragrafi 4 e 5, TUE e, ove applicabile, dall'articolo 238, paragrafo 3, TFUE, per gli atti che devono essere adottati su proposta della Commissione europea, e che i voti dei rappresentanti degli Stati membri all'interno del comitato sono ponderati nel modo stabilito nei suddetti articoli. Nei casi in cui il comitato esprima un parere positivo, la Commissione adotta il progetto di atto di esecuzione. Se il comitato esprime un parere negativo, la Commissione non adotta, in linea di principio, il progetto di atto di esecuzione. Qualora ritenga che sia necessario un atto di esecuzione, il presidente può sottoporre una versione modificata del progetto di atto di esecuzione allo stesso comitato entro due mesi dalla presentazione del parere negativo, ovvero presentare il progetto di atto di esecuzione entro un mese dalla suddetta presentazione al comitato di appello per una nuova delibera. Infine, nei casi in cui non è espresso alcun parere, la Commissione può adottare, in linea di principio, il progetto di atto di esecuzione, tranne nel caso di cui all'articolo 5, secondo comma, del regolamento n. 182/2011.

8 Da parte sua, l'articolo 10 del regolamento n. 182/2011 ha ad oggetto l'obbligo, per la Commissione, di tenere un registro dei lavori dei comitati e di pubblicare una relazione annuale su tali lavori, nonché i diritti del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea di avere accesso alle informazioni e ai documenti figuranti nel registro tenuto dalla Commissione.

9 È segnatamente sul fondamento dell'articolo 121, lettera a), del regolamento OCM unico che la Commissione ha adottato il regolamento di esecuzione (UE) n. 543/2011, del 7 giugno 2011, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio nei settori degli ortofrutticoli freschi e degli ortofrutticoli trasformati. Nel considerando 56 di tale regolamento si rileva che il comitato di gestione per l'organizzazione comune dei mercati agricoli (in prosieguo: il «comitato di gestione») non si è pronunciato nel termine impartito dal suo presidente.

10 L'articolo 3 del regolamento n. 543/2011 così recita:

«1. I requisiti di cui all'articolo 113 bis, paragrafo 1, del regolamento [OCM unico] costituiscono la norma di commercializzazione generale. La norma di commercializzazione generale è descritta dettagliatamente nella parte A dell'allegato I del presente regolamento.

Gli ortofrutticoli cui non si applica una norma di commercializzazione specifica devono essere conformi alla norma di commercializzazione generale. Tuttavia, i prodotti si considerano conformi alla norma di commercializzazione generale se il detentore è in grado di dimostrare che sono conformi ad una norma applicabile adottata dalla [UNECE].

2. Le norme di commercializzazione specifiche di cui all'articolo 113, paragrafo 1, lettera b), del regolamento [OCM unico] figurano nella parte B dell'allegato I del presente regolamento con riguardo ai seguenti prodotti:

(...)

b) agrumi; (...).

11 La parte B 2 dell'allegato I al regolamento n. 543/2011 contiene, stando al suo titolo, la «[n]orma di commercializzazione per gli agrumi». Il suo punto VI, intitolato «Disposizioni relative alle indicazioni esterne», dispone quanto segue:

«Ciascun imballaggio deve recare, in caratteri raggruppati sullo stesso lato, leggibili, indelebili e visibili dall'esterno, le indicazioni in appresso riportate (...)

D. Caratteristiche commerciali

(...)

— Ove ne venga fatto uso, indicazione degli agenti conservanti o delle altre sostanze chimiche utilizzati in trattamenti post-raccolta».

12 Si tratta della disposizione della quale il presente ricorso chiede l'annullamento (in prosieguo: la «disposizione impugnata»).

13 La Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE) è stata istituita nel 1947 tramite la risoluzione 36 (IV), del 28 marzo 1947, del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (Ecosoc). Essa raccoglie attualmente 56 paesi europei (compresi tutti gli Stati membri dell'Unione europea), della Comunità degli Stati indipendenti e dell'America del Nord. Poiché l'Unione non è membro delle Nazioni Unite, la stessa non è neanche membro della UNECE. Per contro, essa partecipa alla UNECE in veste di osservatore.

14 La UNECE presenta, al suo interno, il gruppo di lavoro delle norme di qualità dei prodotti agricoli (in prosieguo: il «gruppo di lavoro»), incaricato, segnatamente, della definizione delle norme comuni per le merci deperibili.

15 Nel 1958, il gruppo di lavoro ha adottato il protocollo di Ginevra sulla normalizzazione degli ortofrutticoli freschi e della frutta secca ed essiccata (riveduto nel 1964 e nel 1985; in prosieguo: il «protocollo di Ginevra»). Esso prevede, al suo punto I, quanto segue:

«Ciascun prodotto soggetto alla normalizzazione commerciale di qualità deve essere definito in una norma specifica che lo riguarda, mediante l'indicazione del genere e della specie alle quali esso appartiene (riferimento botanico latino seguito, se del caso, dall'indicazione dell'autore). (...)

Cionondimeno, un gruppo di prodotti può parimenti costituire l'oggetto di una norma più generale applicabile a tale gruppo, nella misura in cui le loro caratteristiche lo consentano».

16 In forza del punto IX del protocollo di Ginevra, il gruppo di lavoro è incaricato di prevedere, segnatamente, la redazione di nuove norme speciali e gli adeguamenti possibili delle norme esistenti. Ai sensi del punto X del protocollo di Ginevra, il gruppo di lavoro ha parimenti il compito di elaborare le clausole di un accordo internazionale idoneo a conferire uno status definitivo alle norme stabilite nell'ambito dell'UNECE per i prodotti ortofrutticoli.

### **Procedimento e conclusioni delle parti**

17 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 6 settembre 2011, il Regno di Spagna ha proposto il presente ricorso.

18 Con separato atto, depositato presso la cancelleria del Tribunale il 28 novembre 2011, la Commissione, in applicazione dell'articolo 114, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale, ha sollevato eccezione di irricevibilità. Con ordinanza del Tribunale del 13 luglio 2012, l'eccezione è stata riunita al merito.

19 A seguito della modifica delle sezioni del Tribunale, il giudice relatore è stato assegnato all'ottava sezione alla quale, di conseguenza, è stata assegnata la presente causa.

20 Su proposta del giudice relatore, il Tribunale (Ottava Sezione) ha deciso di avviare la fase orale e, nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento previste dall'articolo 64 del regolamento di procedura, ha invitato le parti a rispondere per iscritto ad una serie di quesiti, nonché a fornire determinati documenti. Le parti hanno dato seguito alla richiesta nel termine impartito.

21 Le parti hanno svolto le loro difese orali e hanno risposto ai quesiti posti dal Tribunale all'udienza del 18 giugno 2014. All'udienza, il Tribunale ha impartito alle parti un termine per depositare agli atti copia del protocollo di Ginevra, e, in attesa del deposito, ha deciso di non chiudere la fase orale del procedimento. Le parti hanno dato seguito alla richiesta del Tribunale nel termine impartito e, il 26 giugno 2014, a seguito del deposito di copia del protocollo di Ginevra, con decisione del presidente dell'ottava sezione la fase orale del procedimento è stata chiusa.

22 Il Regno di Spagna chiede che il Tribunale voglia:

- annullare la disposizione impugnata;
- condannare la Commissione alle spese.

23 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

- respingere il ricorso in quanto irricevibile o, in subordine, in quanto infondato;
- condannare il Regno di Spagna alle spese.

## Sulla ricevibilità

- 24 La Commissione eccepisce l'irricevibilità del ricorso, sulla base del rilievo che la disposizione impugnata è un atto meramente confermativo e, pertanto, non suscettibile di formare oggetto di un ricorso di annullamento proposto ex articolo 263 TFUE.
- 25 A parere della Commissione, l'obbligo di menzionare i trattamenti effettuati sugli agrumi successivamente alla raccolta non è nuovo, bensì figura nella normativa dell'Unione dal 1971. Disposizioni sostanzialmente identiche alla disposizione impugnata sarebbero state contenute già in diversi regolamenti anteriori al 2002. A partire dal 2002, il testo della disposizione rilevante applicabile sarebbe stato identico a quello della disposizione impugnata.
- 26 Ciò sarebbe quanto avvenuto nel caso del punto VI D, quarto trattino, dell'allegato al regolamento (CE) n. 1799/2001 della Commissione, del 12 settembre 2001, che stabilisce la norma di commercializzazione applicabile agli agrumi (GU L 244, pag. 12), come modificato dal regolamento (CE) n. 2010/2002 della Commissione, del 12 novembre 2002 (GU L 310, pag. 3), nonché dell'allegato I, parte B 2, punto VI D, quarto trattino, del regolamento (CE) n. 1580/2007 della Commissione, del 21 dicembre 2007, recante modalità di applicazione dei regolamenti (CE) n. 2200/96, (CE) n. 2201/96 e (CE) n. 1182/2007 nel settore degli ortofrutticoli, come modificato dal regolamento (CE) n. 1221/2008 della Commissione, del 5 dicembre 2008 (GU L 336, pag. 1). Inoltre, il contesto nel quale si inserirebbe l'adozione della disposizione impugnata non divergerebbe dalle circostanze esistenti alla data di entrata in vigore del regolamento n. 2010/2002.
- 27 A tal riguardo, si deve rilevare, in via preliminare, che si evince dai termini stessi dell'articolo 263 TFUE, come dal suo scopo consistente nel garantire la certezza del diritto, che l'atto che non sia stato impugnato entro il termine di ricorso diventa definitivo. La definitività riguarda non soltanto l'atto stesso, ma anche qualsiasi atto successivo che abbia carattere meramente confermativo. Tale soluzione, che si giustifica con la necessità di certezza del diritto, vale per gli atti individuali come per quelli aventi carattere normativo, quale un regolamento. Occorre precisare, tuttavia, con riferimento ad atti normativi quali i regolamenti, che, quando una disposizione di un atto di tal genere viene modificata, il ricorso è di nuovo esperibile, non soltanto unicamente contro questa sola disposizione, ma anche contro tutte quelle che, pur non modificate, formino con essa un insieme (sentenza della Corte del 18 ottobre 2007, Commissione/Parlamento e Consiglio, C-299/05, Racc. pag. I-8695, punti 29 e 30; sentenze del Tribunale del 10 giugno 2009, Polonia/Commissione, T-257/04, Racc. pag. II-1545, punto 70, e del 2 ottobre 2009, Cipro/Commissione, T-300/05 e T-316/05, non pubblicata nella Raccolta, punto 258).
- 28 Per quanto riguarda la questione dell'individuazione delle circostanze in presenza delle quali un atto viene considerato meramente confermativo di un atto precedente, si evince da giurisprudenza costante che ciò avviene qualora l'atto in questione non contenga nessun elemento nuovo rispetto all'atto precedente e non sia stato preceduto da un riesame della situazione del destinatario di quest'ultimo atto (sentenze del Tribunale del 7 febbraio 2001, Inpesca/Commissione, T-186/98, Racc. pag. II-557, punto 44; del 6 maggio 2009, M/EMEA, T-12/08 P, Racc. FP pag. I-B-1-31 e II-B-1-159, punto 47, e del 15 settembre 2011, CMB e Christof/Commissione, T-407/07, non pubblicata nella Raccolta, punto 89).
- 29 Tale giurisprudenza, la quale prende in considerazione atti individuali, deve essere trasposta anche al caso degli atti normativi, in quanto nulla giustifica una differenziazione nei confronti di questi ultimi atti. Si deve inoltre osservare che, nella sentenza Cipro/Commissione, cit. al punto 27 supra (punto 276), il Tribunale ha concluso nel senso che la disposizione oggetto di tale causa era confermativa di una disposizione anteriore identica, dopo aver rilevato che la sua adozione non era stata preceduta da un riesame della situazione.

- 30 È evidente che la questione dell'esistenza di un atto confermativo non si pone neanche nel caso in cui il contenuto dell'atto posteriore sia diverso da quello dell'atto anteriore. Occorre tuttavia precisare che le modifiche meramente redazionali, le quali non incidono sulla sostanza del contenuto dell'atto di cui trattasi, non ostano a che tale atto sia considerato confermativo. È in tal senso che, nella sua sentenza *Cipro/Commissione*, cit. al punto 27 supra (punto 270), il Tribunale ha ritenuto che «la scadenza del termine di ricorso dove[ss]e essere opposta al ricorso di annullamento proposto avverso una disposizione modificata non solo se tale disposizione riproduce[va] quella contenuta nell'atto rispetto al quale il termine di ricorso [era] scaduto, bensì anche se, nonostante la nuova redazione [fosse] diversa (...) la sua sostanza non [veniva] compromessa».
- 31 La giurisprudenza menzionata al punto 28 supra prende dunque in considerazione l'ipotesi in cui il contenuto dell'atto impugnato (in altre parole, nel caso di un atto normativo, il testo della disposizione di cui trattasi) sia, in sostanza, identico a quello dell'atto anteriore.
- 32 Si pone pertanto la questione di stabilire le circostanze in presenza delle quali si possa parlare di un «riesame», il quale comporta che un atto posteriore, dal contenuto identico, in sostanza, a quello di un atto anteriore, non possa essere considerato confermativo di tale atto anteriore.
- 33 A tal riguardo, non si può ritenere che una mera verifica degli elementi di fatto e di diritto che hanno giustificato l'adozione di un atto, effettuata dall'autore di tale atto prima di confermare nuovamente il suo contenuto, costituisca un riesame ai sensi della giurisprudenza menzionata al punto 28 supra. Nelle proprie conclusioni presentate in relazione alla sentenza della Corte dell'11 marzo 1986, *Adams e a./Commissione* (294/84, Racc. pag. 977, 978 e 981), l'avvocato generale Slynn ha parimenti ritenuto che un mero «secondo esame» degli elementi di fatto e di diritto che hanno giustificato l'adozione di un atto non costituisca un riesame che ostava all'esistenza di un atto confermativo.
- 34 Occorre parimenti rammentare che, secondo costante giurisprudenza, l'esistenza di fatti nuovi e rilevanti può giustificare la presentazione di una domanda mirante al riesame di una precedente decisione divenuta definitiva (v. sentenza *Inpesca/Commissione*, cit. al punto 28 supra, punto 47, e sentenza *M/EMEA*, cit. al punto 28 supra, punto 49, e la giurisprudenza citata). Qualora un atto costituisca la risposta ad una domanda in cui vengano dedotti fatti nuovi e rilevanti e con cui l'amministrazione sia invitata a procedere ad un riesame della precedente decisione, tale atto non può essere considerato avente natura meramente confermativa, laddove si pronunci sugli asseriti fatti nuovi e rilevanti e contenga, in tal modo, un elemento nuovo rispetto alla decisione precedente (v. sentenza *Inpesca/Commissione*, cit. al punto 28 supra, punto 46, e la giurisprudenza citata).
- 35 In tal senso, a seguito del riesame, fondato su fatti nuovi e rilevanti, di una decisione divenuta definitiva, l'istituzione interessata dovrà emanare una nuova decisione, la cui legittimità potrà essere eventualmente contestata dinanzi al giudice dell'Unione. Per contro, in assenza di fatti nuovi e rilevanti, l'istituzione non sarà tenuta a procedere ad un riesame della sua decisione precedente (sentenze *Inpesca/Commissione*, cit. al punto 28 supra, punto 48, e *M/EMEA*, cit. al punto 28 supra, punto 51).
- 36 Si evince da tale giurisprudenza che si deve ritenere che un atto sia stato adottato a seguito di un riesame della situazione, il che ne esclude il carattere confermativo, qualora tale atto sia stato adottato o su domanda dell'interessato o su iniziativa del suo autore, sulla base di elementi rilevanti che non erano stati presi in considerazione al momento dell'adozione dell'atto precedente. Proprio in quanto tali elementi non erano stati presi in considerazione al momento dell'adozione dell'atto precedente, essi sono nuovi.
- 37 Per contro, se gli elementi di fatto e di diritto sui quali poggia il nuovo atto non sono diversi da quelli che hanno giustificato l'adozione dell'atto precedente, questo nuovo atto è meramente confermativo dell'atto precedente.

- 38 Quanto alle circostanze il cui ricorrere consenta di qualificare elementi come nuovi e rilevanti, un elemento deve essere considerato nuovo sia se non esisteva al momento dell'adozione dell'atto anteriore (v., in tal senso, sentenza M/EMEA, cit. al punto 28 supra, punto 53, e la giurisprudenza citata; v. parimenti, in tal senso, ordinanza del Tribunale del 29 aprile 2004, SGL Carbon/Commissione, T-308/02, Racc. pag. II-1363, punto 57), sia se si tratta di un elemento che esisteva già al momento dell'adozione dell'atto anteriore, ma che, per un qualsiasi motivo, inclusa una mancanza di diligenza dell'autore di quest'ultimo, non è stato preso in considerazione in occasione della sua adozione (v., in tal senso, sentenza Adams e a./Commissione, cit. al punto 33 supra, punto 15, e sentenza del Tribunale del 3 marzo 1994, Cortes Jimenez e a./Commissione, T-82/92, Racc. FP pag. I-A-69 e II-237, punto 16).
- 39 Quanto alla rilevanza di un elemento ai sensi della summenzionata giurisprudenza, affinché essa sussista, tale elemento deve essere idoneo a modificare in modo rilevante la situazione giuridica quale è stata presa in considerazione dagli autori dell'atto precedente (v., in tal senso, ordinanza SGL Carbon/Commissione, cit. al punto 38 supra, punto 58, e la giurisprudenza citata). In altri termini, è necessario che l'elemento di cui trattasi sia idoneo a modificare in modo sostanziale le condizioni che hanno disciplinato l'adozione dell'atto anteriore, quale, segnatamente, un elemento che suscita dubbi in ordine alla fondatezza della soluzione adottata con detto atto (v. sentenza M/EMEA, cit. al punto 28 supra, punto 54, e la giurisprudenza citata).
- 40 Occorre inoltre rilevare che una misura subordinata al permanere delle circostanze di fatto e di diritto alla base della sua adozione deve poter essere oggetto di una domanda di riesame, al fine di verificare se il suo mantenimento risulti giustificato (v., in tal senso, sentenze del Tribunale M/EMEA, cit. al punto 28 supra, punti da 64 a 66, e del 21 marzo 2014, Yusef/Commissione, T-306/10, Racc., EU:T:2014:141, punti 62 e 63). Un nuovo esame inteso a verificare se una misura adottata in precedenza continui a essere giustificata alla luce di un mutamento della situazione di diritto o di fatto intervenuta nel frattempo porta all'adozione di un atto che non è meramente confermativo dell'atto anteriore, bensì costituisce un atto impugnabile che può formare oggetto di un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE (v., in tal senso, sentenza della Corte del 26 gennaio 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commissione, C-362/08 P, Racc. pag. I-669, punti da 56 a 62).
- 41 Nella specie, come fatto valere dalla Commissione, il testo della disposizione impugnata è identico a quello della disposizione anteriore, alla quale essa si è sostituita, ossia quella dell'allegato I, parte B 2, punto VI D, quarto trattino, del regolamento n. 1580/2007, come modificato dal regolamento n. 1221/2008. Quest'ultima disposizione era, a sua volta, identica a quella del punto VI D, quarto trattino, dell'allegato al regolamento n. 1799/2001, come modificato dal regolamento n. 2010/2002. In altre parole, il testo della disposizione impugnata non ha conosciuto una qualsivoglia evoluzione dal 2002.
- 42 Ciò premesso, occorre verificare, alla luce delle considerazioni svolte ai punti da 28 a 40 supra, se, cionondimeno, la disposizione impugnata sia stata adottata a seguito di un riesame della situazione, nel qual caso essa non può essere considerata meramente confermativa e potrebbe costituire oggetto di un ricorso di annullamento.
- 43 Il Tribunale ritiene che tale ipotesi ricorra, per i seguenti motivi.
- 44 In primo luogo, la disposizione impugnata è, in una certa misura, subordinata al permanere delle circostanze alla base della sua adozione. Infatti, in un'era di evoluzione scientifica costante, è giustificato ritenere che le possibilità di trattamento post-raccolta degli agrumi e gli agenti conservanti o altre sostanze chimiche utilizzate possano essere regolarmente oggetto di modifiche significative. In una situazione del genere, sarebbe logico aspettarsi un riesame periodico delle misure applicabili, inteso a verificare che esse continuino ad essere giustificate alla luce di un eventuale mutamento della

situazione di diritto o di fatto intervenuta nel frattempo. Orbene, la volontà degli autori della disposizione impugnata sembra giustamente essere stata quella di procedere ad una siffatta verifica, e non esclusivamente ad una rifusione delle disposizioni esistenti.

- 45 A tal riguardo, occorre osservare che il considerando 2 del regolamento n. 543/2011 rileva, segnatamente, che «è opportuno riunire in un nuovo regolamento tutte le modalità di applicazione [relative ai settori degli ortofrutticoli freschi e degli ortofrutticoli trasformati], apportandovi contemporaneamente le modifiche rivelatesi necessarie in base all'esperienza».
- 46 Se ne desume, in tal senso, che, adottando il regolamento n. 543/2011, la Commissione non intendeva soltanto consolidare, in un testo unico, tutte le modalità di applicazione già in vigore, ma intendeva approfittare di tale occasione per effettuare le eventuali «modifiche rivelatesi necessarie in base all'esperienza». Quest'ultimo intento costituisce un indizio del fatto che l'adozione della disposizione impugnata, come di tutte le altre disposizioni del regolamento n. 543/2011, può essere stata preceduta da un riesame della situazione, ai sensi della giurisprudenza citata al punto 28 supra.
- 47 In secondo luogo, occorre rilevare che, successivamente all'adozione del regolamento n. 1221/2008, ultimo atto, prima dell'adozione del regolamento n. 543/2011, a contenere una disposizione identica alla disposizione impugnata, la situazione di fatto e di diritto rilevante è stata oggetto di una modifica che, se del caso, avrebbe potuto comportare una modifica della disposizione impugnata e che, per questo motivo, esigeva un riesame della situazione.
- 48 Occorre rammentare, a tal riguardo, che, ai sensi dell'articolo 113, paragrafo 2, lettera a), sub v), del regolamento OCM unico (v. punto 1 supra), le norme di commercializzazione dei prodotti sono stabilite dalla Commissione tenendo conto, in particolare, «delle raccomandazioni comuni adottate dalla [UNECE]» (v. punti da 13 a 16 supra).
- 49 Le parti concordano sul fatto che la norma pertinente nella specie sia la norma CEE-ONU FFV-14 relativa alla commercializzazione e al controllo della qualità commerciale degli agrumi. Essa è stata adottata dal gruppo di lavoro e modificata a più riprese.
- 50 Il punto VI dell'edizione del 2000 della norma CEE-ONU FFV-14, intitolata «Norma CEE-ONU FFV-14 relativa alla commercializzazione e al controllo della qualità commerciale degli agrumi che circolano nel commercio internazionale fra i paesi membri della CEE-ONU e destinati a tali paesi», conteneva disposizioni concernenti le indicazioni esterne degli imballaggi: questi ultimi, stando al suo testo, dovevano «recare, in caratteri raggruppati sullo stesso lato, leggibili, indelebili e visibili dall'esterno», un certo numero di indicazioni. Il punto VI D di tale norma, intitolato «Caratteristiche commerciali», prevedeva, al suo quarto trattino, che gli imballaggi dovevano recare «ove ne venga fatto uso, indicazione degli agenti conservanti o delle altre sostanze chimiche utilizzati, nella misura in cui il suo impiego [era] conforme alla normativa del paese importatore». L'edizione del 2004 della norma CEE-ONU FFV-14 ha lasciato immutate le summenzionate disposizioni.
- 51 Per contro, l'edizione del 2009 della norma CEE-ONU FFV-14 ha apportato modifiche a tali disposizioni. Infatti, il punto VI dell'edizione del 2009 della norma CEE-ONU FFV-14, intitolata «Norma CEE-ONU FFV-14 relativa alla commercializzazione e al controllo della qualità commerciale degli agrumi», prevedeva che gli imballaggi dovevano «recare, in caratteri raggruppati sullo stesso lato, leggibili, indelebili e visibili dall'esterno», un certo numero di indicazioni. Il punto VI D di tale norma, intitolato «Caratteristiche commerciali», prevedeva, al suo sesto trattino, che gli imballaggi dovevano recare indicazione dei «[t]rattamenti post-raccolta (eventualmente, in funzione della legislazione nazionale del paese importatore)».
- 52 Il punto VI dell'edizione del 2010 della norma CEE-ONU FFV-14 (la versione di tale norma applicabile al momento dell'adozione del regolamento n. 543/2011) riprende, per quanto attiene alle indicazioni esterne, la norma CEE-ONU FFV-14 del 2009, con la sola differenza che essa fa riferimento alle

indicazioni esterne degli «emballages» [imballaggi], mentre la norma del 2009 faceva riferimento alle indicazioni esterne dei «colis» [imballaggi]. Essa prevede dunque che gli imballaggi devono «recare, in caratteri raggruppati sullo stesso lato, leggibili, indelebili e visibili dall'esterno», un certo numero di indicazioni. Il punto VI D, intitolato «Caratteristiche commerciali», prevede, al suo sesto trattino, che gli imballaggi devono recare indicazione dei «[t]rattamenti post-raccolta (eventualmente, in funzione della legislazione nazionale del paese importatore)».

- 53 Se ne desume, pertanto, che, secondo le edizioni del 2000 e del 2004 della norma CEE-ONU FFV-14, qualora agenti conservanti o, più in generale, altre sostanze chimiche fossero state utilizzate sugli agrumi (e sempreché un siffatto utilizzo fosse stato conforme alla normativa del paese importatore), un'informazione relativa a tale utilizzo doveva obbligatoriamente figurare sugli imballaggi contenenti gli agrumi in questione. Per contro, nella vigenza delle edizioni del 2009 e del 2010 della medesima norma, l'indicazione di tale utilizzo era necessaria solo se richiesta dalla legislazione del paese importatore. In altri termini, se la normativa del paese importatore di cui trattasi autorizza l'impiego dell'agente conservante o della sostanza chimica in questione senza esigere che un'informazione relativa al loro impiego figuri sugli imballaggi degli agrumi di cui trattasi, neanche le edizioni del 2009 e del 2010 della norma CEE-ONU FFV-14 richiedono una siffatta indicazione.
- 54 Le parti non concordano sulla questione del modo in cui debba essere intesa la nuova formulazione della norma CEE-ONU FFV-14, nelle sue edizioni del 2009 e del 2010. La Commissione la interpreta come una «mancata presa di posizione sulla questione dell'obbligo di menzionare i trattamenti realizzati sugli agrumi dopo la raccolta e, di conseguenza, come una rinuncia dell'UNECE a raccomandare una siffatta menzione». Secondo la Commissione, «la “scelta” alla quale si riferisce la raccomandazione è diretta unicamente agli Stati importatori, e non agli operatori». Secondo la Commissione, la modifica della norma CEE-ONU FFV-14 «riveste un carattere meramente formale e non incide sul merito». Essa ritiene pertanto che «tale modifica non snaturi le circostanze» che formano il contesto dell'adozione della disposizione impugnata.
- 55 Da parte sua, il Regno di Spagna sostiene che le norme adottate dall'UNECE sono destinate sia agli Stati partecipanti al gruppo di lavoro che a tutti coloro che le adottano di propria iniziativa. Esso ritiene, pertanto, che «le indicazioni esterne opzionali del trattamento post-raccolta siano un requisito destinato ad essere rispettato da tutti i destinatari della norma in ciascun paese che l'adotta». Nella propria replica, il Regno di Spagna si spinge oltre e addebita alla Commissione di aver accolto un'interpretazione erronea della norma CEE-ONU FFV-14, secondo la quale essa lascia agli Stati partecipanti all'UNECE la facoltà di prevedere o meno un'etichettatura per il trattamento post-raccolta degli agrumi, mentre, a suo avviso, «la facoltà in questione (...) è destinata agli operatori».
- 56 Al fine di statuire sulla ricevibilità del ricorso, non è necessario pronunciarsi, in tale fase, né sull'esatta interpretazione delle edizioni del 2009 e del 2010 di quest'ultima norma, né sulla questione se essa sia destinata esclusivamente agli Stati partecipanti all'UNECE o anche agli operatori. Tali questioni presentano una sicura importanza per il merito della causa ed è in tale contesto che esse dovranno essere eventualmente esaminate.
- 57 Ai fini dell'esame della ricevibilità del ricorso, è sufficiente rilevare che il testo della norma CEE-ONU FFV-14 è stato oggetto, a partire dal 2009, ossia successivamente all'adozione del regolamento n. 1221/2008 (il quale conteneva una disposizione identica alla disposizione impugnata), una modifica non meramente redazionale. Infatti, mentre le edizioni precedenti prevedevano in maniera univoca che gli imballaggi contenenti agrumi dovevano recare indicazioni concernenti il trattamento post-raccolta, a partire dall'edizione del 2009 la norma in questione prevede una mera facoltà a tal riguardo, «in funzione della legislazione nazionale del paese importatore». Contrariamente alle affermazioni della Commissione, non si tratta manifestamente di una modifica meramente formale.

- 58 Anche ammesso che la Commissione non fosse tenuta a modificare la normativa pertinente dell'Unione in conformità della modifica della norma CEE-ONU FFV-14, essa era certamente obbligata a tenere conto di tale modifica, come richiesto dall'articolo 113, paragrafo 2, lettera a), sub v), del regolamento OCM unico e, di conseguenza, essa doveva perlomeno riesaminare l'opportunità di una tale modifica. Orbene, da un siffatto riesame consegue che la disposizione impugnata, benché abbia un contenuto identico a quello della disposizione pertinente precedentemente in vigore, non è confermativa di quest'ultima.
- 59 In terzo luogo, infine, lo svolgimento del procedimento sfociato nell'adozione della disposizione impugnata, come si evince dagli elementi versati agli atti dalle parti, dalle loro risposte scritte ai quesiti posti loro dal Tribunale nell'ambito di una misura di organizzazione del procedimento, nonché dalle spiegazioni fornite dalle parti in udienza, conferma che ha effettivamente avuto luogo un riesame della situazione di diritto e di fatto.
- 60 Come confermato dalle parti, il progetto di regolamento di esecuzione sulle modalità di applicazione del regolamento OCM unico che, successivamente e a seguito di modifiche, è stato adottato dalla Commissione quale regolamento n. 543/2011, è stato esaminato dal gruppo di esperti per la normalizzazione dei prodotti ortofrutticoli (in prosieguo: il «gruppo di esperti») della Commissione. Il progetto trasmesso a detto gruppo ed esaminato da quest'ultimo, versato agli atti dal Regno di Spagna, conteneva una disposizione che prevedeva che l'indicazione del trattamento post-raccolta degli agrumi era facoltativa [«post-harvest treatment (optional)», secondo l'originale inglese di tale documento]. In questo stesso progetto, una disposizione identica alla disposizione impugnata era stata sbarrata, senza dubbio per indicare che essa era destinata a sparire e ad essere sostituita dalla nuova summenzionata disposizione. In udienza, in risposta ad un quesito del Tribunale, la Commissione ha confermato che il progetto prodotto dal Regno di Spagna era quello che era stato trasmesso al gruppo di esperti. Essa ha comunque affermato che il testo della disposizione pertinente di tale progetto, diverso da quello della disposizione impugnata, era il frutto di un «errore» in cui essa sarebbe incorsa.
- 61 Si evince parimenti dai documenti versati nel fascicolo dalle parti e dalle spiegazioni da esse fornite, sia nelle loro memorie che in udienza, che un progetto di regolamento contenente una disposizione identica a quella menzionata al punto 60 supra, era stato trasmesso, il 6 aprile 2011, al comitato di gestione, ai fini del suo esame in occasione della sua riunione del 13 aprile 2011. Il Regno di Spagna ha prodotto, in allegato al ricorso, copia di tale progetto. Tuttavia, l'11 aprile 2011, la Commissione ha trasmesso al comitato di gestione una versione modificata del suo progetto, il quale conteneva, questa volta, una disposizione identica alla disposizione impugnata. Nelle sue memorie, la Commissione ha confermato l'esattezza materiale di tali informazioni, ma ha rilevato, con riferimento anche a tale progetto, che la redazione della disposizione pertinente era scaturita da un «errore», da essa corretto immediatamente dopo la sua scoperta.
- 62 Il Regno di Spagna ha parimenti prodotto, in allegato al ricorso, copia delle lettere che due ministri spagnoli avevano indirizzato alla Commissione successivamente alla riunione del comitato di gestione del 13 aprile 2011, per esprimere il loro disaccordo sulla sua proposta di regolamento, nonché le risposte della Commissione a tali lettere. In tal senso, il 4 maggio 2011, il direttore generale del commercio e degli investimenti del ministero dell'Industria, del Turismo e del Commercio spagnolo ha indirizzato al direttore generale della direzione generale (DG) «Salute e consumatori» della Commissione una lettera in cui esso affermava che era stato convenuto in seno al gruppo di esperti che il regolamento che la Commissione avrebbe adottato sarebbe stato conforme alla nuova redazione della norma CEE-ONU FFV-14, secondo la quale l'indicazione degli agenti conservanti o altre sostanze chimiche utilizzate in trattamenti post-raccolta sugli agrumi era facoltativa.

- 63 Il medesimo funzionario spagnolo ha inviato un'altra lettera, anch'essa datata 4 maggio 2011, al direttore generale della DG «Agricoltura e sviluppo rurale» della Commissione. Inoltre, la direttrice generale delle risorse agricole e dell'allevamento del ministero dell'Ambiente, dell'Ambiente rurale e marittimo spagnolo ha parimenti inviato una lettera, datata 3 maggio 2011, al direttore generale della stessa DG della Commissione.
- 64 Il direttore generale della DG «Agricoltura e sviluppo rurale» ha risposto alle due summenzionate lettere con due lettere, rispettivamente, del 14 e del 30 giugno 2011. Queste due lettere, redatte rispettivamente in inglese e in spagnolo, presentano contenuto identico. Viene ivi indicato che il progetto di regolamento della Commissione aggiornava dieci norme di commercializzazione specifiche, alla luce delle ultime norme dell'UNECE. Per quanto attiene alla norma di commercializzazione per gli agrumi, viene rilevato che l'obbligo di etichettatura relativa al trattamento post-raccolta era stato introdotto dal regolamento n. 1799/2001 e che «[esso] è stato fin qui applicato senza grandi problemi per gli operatori dell'industria alimentare». Si aggiunge che i «servizi della Commissione ritengono che la radiazione dell'obbligo di etichettatura non è giustificata e solleverebbe obiezioni per quanto attiene alla corretta applicazione della legislazione sugli additivi alimentari».
- 65 Da parte sua, il direttore generale della DG «Salute e consumatori» ha risposto alla lettera che gli era stata inviata dal direttore generale del commercio e degli investimenti del ministero dell'Industria, del Turismo e del Commercio spagnolo (v. punto 62 supra) tramite lettera del 29 giugno 2011, nella quale egli constatava che il contenuto della lettera che egli aveva ricevuto era identico a quello della lettera inviata dal medesimo funzionario spagnolo al direttore generale della DG «Agricoltura e sviluppo rurale» e si limitava a rinviare alla risposta di quest'ultimo del 14 giugno 2011.
- 66 Si evince dall'insieme di tali elementi che, al momento della redazione del progetto di regolamento che, successivamente e in seguito a modifiche, è stato adottato quale regolamento n. 543/2011, i servizi della Commissione si sono inizialmente allineati alla versione in vigore della norma CEE-ONU FFV-14 e avevano l'intenzione di inserire, nel regolamento che la Commissione avrebbe adottato, una disposizione identica a tale norma.
- 67 Tuttavia, è stato successivamente ritenuto che una siffatta redazione della disposizione pertinente si scontrasse con altre considerazioni, comprese quelle relative alla «corretta applicazione della legislazione sugli additivi alimentari», menzionata dal direttore generale della DG «Agricoltura e sviluppo rurale», nella sua lettera menzionata al punto 64 supra. Il Tribunale ritiene che sia in tal senso che occorre intendere l'affermazione della Commissione secondo la quale la redazione iniziale della disposizione pertinente del suo progetto è risultata da un «errore». Per questo motivo, l'11 aprile 2011, un nuovo progetto, nel quale la disposizione pertinente tornava alla redazione già in vigore, è stato comunicato agli Stati membri in vista della riunione del comitato di gestione.
- 68 Ne risulta che l'adozione della disposizione impugnata è stata preceduta da un riesame della situazione, ai sensi della giurisprudenza citata al punto 28 supra, il che comporta, secondo la stessa giurisprudenza, che tale disposizione non possa essere considerata meramente confermativa delle disposizioni anteriori identiche.
- 69 Infatti, le disposizioni anteriori, ancorché dal contenuto identico a quello della disposizione impugnata, costituivano unicamente la mera trasposizione, nel diritto dell'Unione, della versione in vigore della norma CEE-ONU FFV-14. È solo al momento dell'adozione della disposizione impugnata che la Commissione, la quale, in un primo tempo, intendeva modificare la disposizione pertinente del diritto dell'Unione per mantenerla in linea con la norma in questione, ha poi esaminato la questione se essa poteva ovvero doveva discostarsi da tale norma, segnatamente al fine di assicurare «la corretta applicazione della legislazione [dell'Unione] sugli additivi alimentari». Avendo risolto affermativamente tale questione, essa ha lasciato inalterata la disposizione di cui trattasi e si è discostata per la prima volta da almeno il 2002 dalla redazione della norma CEE-ONU FFV-14.

- 70 In altri termini, la disposizione impugnata è stata adottata a seguito dell'esame di una questione che non era stata esaminata in precedenza. Tale esame costituisce un elemento nuovo e rilevante, preso in considerazione al momento dell'adozione della disposizione impugnata, e non invece in occasione dell'adozione delle disposizioni identiche anteriori, il quale comporta che la disposizione impugnata non è meramente confermativa delle disposizioni precedenti, ma costituisce un atto impugnabile.
- 71 Di conseguenza, il presente ricorso è ricevibile e deve essere esaminato nel merito.

### **Nel merito**

- 72 A sostegno del proprio ricorso, il Regno di Spagna deduce cinque motivi, relativi, il primo, alla violazione del principio del rispetto della gerarchia delle norme; il secondo, ad uno sviamento di potere; il terzo, alla carenza di motivazione; il quarto, alla violazione del principio della parità di trattamento e, il quinto, alla violazione del principio di proporzionalità.

#### *Sul primo motivo, attinente alla violazione del principio del rispetto della gerarchia delle norme*

- 73 Il Regno di Spagna fa valere che, adottando, nella forma della disposizione impugnata, una norma di commercializzazione divergente della norma CEE-ONU FFV-14, la Commissione ha violato l'articolo 113, paragrafo 2, lettera a), del regolamento OCM unico e, di conseguenza, il principio del rispetto della gerarchia delle norme. Esso si fonda parimenti, in tale contesto, sul considerando 6 del regolamento n. 543/2011, ai sensi del quale «[a] 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 [UNECE]».
- 74 Occorre rammentare che, in forza del principio del rispetto della gerarchia delle norme, un regolamento di esecuzione non può derogare alle regole contenute nell'atto cui esso dà esecuzione (v. sentenza del Tribunale del 13 aprile 2011, Germania/Commissione, T-576/08, Racc. pag. II-1578, punto 100, e la giurisprudenza citata).
- 75 A tal riguardo, occorre rilevare che, ai sensi dell'articolo 113, paragrafo 2, lettera a), sub v), del regolamento OCM unico, le «raccomandazioni comuni adottate dalla [UNECE]» costituiscono unicamente uno degli elementi di cui la Commissione deve tenere conto allorché prevede norme di commercializzazione per uno o più prodotti. In tal senso, non si evince affatto dal mero testo di tale disposizione che le norme fissate dalla Commissione devono riprodurre in maniera identica quelle fissate dalla UNECE.
- 76 Inoltre, non si ravvisa, nel ragionamento del Regno di Spagna e negli elementi agli atti, alcun elemento idoneo a giustificare una conclusione diversa, secondo la quale, malgrado i suoi termini chiari e univoci, la summenzionata disposizione debba essere interpretata nel senso che, al momento dell'adozione di una norma di commercializzazione per uno o più prodotti, la Commissione sia tenuta a trasporre tale e quale la norma corrispondente adottata dalla UNECE.
- 77 In particolare, si evince dal verbale della riunione del gruppo di lavoro tenutasi a Ginevra dal 4 all'8 maggio 2009, copia del quale è stata versata agli atti dalla Commissione in allegato al proprio controricorso, che le norme adottate dalla UNECE non presentano carattere vincolante neanche per gli Stati che partecipano alla UNECE. Infatti, il punto 78 di tale verbale rileva che il segretariato del gruppo di lavoro ha spiegato ai partecipanti della riunione che «le norme elaborate alla UNECE (...) [erano] unicamente raccomandazioni e non [potevano] essere imposte [agli] Stati. Gli Stati decidono essi stessi quali norme essi utilizzeranno [a] livello nazionale e regionale».

- 78 Inoltre, all'udienza, in risposta ad un quesito del Tribunale, sia il Regno di Spagna che la Commissione hanno confermato che le norme adottate dalla UNECE non presentavano carattere vincolante, neanche per gli Stati aderenti all'UNECE.
- 79 Ne consegue che l'adozione di una norma da parte della UNECE non implica alcun obbligo per gli Stati membri dell'Unione, i quali partecipano tutti alla UNECE.
- 80 Alla luce di tali considerazioni, occorre interpretare l'articolo 113, paragrafo 2, del regolamento OCM unico, in conformità del suo tenore chiaro e non ambiguo, nel senso che la Commissione dispone di un potere discrezionale in occasione dell'adozione, a livello dell'Unione, delle norme di commercializzazione per uno o più prodotti. Dal momento che, in materia di politica agricola, la giurisprudenza riconosce alle istituzioni, tenuto conto delle responsabilità loro incombenti in materia, un ampio potere discrezionale (v. sentenza del Tribunale del 3 maggio 2007, Spagna/Commissione, T-219/04, Racc. pag. II-1323, punto 105, e la giurisprudenza citata), si deve concludere che il potere discrezionale di cui dispone la Commissione, in forza della summenzionata disposizione, è parimenti ampio. Tuttavia, in conformità di questa stessa disposizione, spetta alla medesima, in sede di esercizio di questo ampio potere discrezionale, prendere in considerazione, fra gli altri elementi, le norme adottate dalla UNECE. Inoltre, il carattere non vincolante di queste ultime norme costituisce una spiegazione per l'utilizzazione, in tale disposizione, del termine «raccomandazioni comuni», impiegato in detta disposizione.
- 81 Di conseguenza, poiché la Commissione non era obbligata, ai sensi della summenzionata disposizione del regolamento base, ad adottare, a livello dell'Unione, una norma di commercializzazione per gli agrumi dai termini identici a quelli della CEE-ONU FFV-14, non può esserle addebitata la violazione del regolamento base e, pertanto, del principio del rispetto della gerarchia delle norme.
- 82 Per quanto riguarda l'argomento del Regno di Spagna fondato sul tenore del considerando 6 del regolamento n. 543/2011 (richiamato al punto 73 supra), occorre rilevare, anzitutto, che si è in presenza di un considerando del regolamento n. 543/2011 stesso e non di una norma di rango superiore, come il regolamento OCM unico. Di conseguenza, non può in ogni caso sussistere una violazione del principio del rispetto della gerarchia delle norme.
- 83 Comunque stiano le cose, occorre rilevare che il termine «corrispondere», impiegato a detto considerando 6, non può essere interpretato nel senso che le norme adottate dalla Commissione devono avere esattamente lo stesso contenuto di quelle adottate dalla UNECE.
- 84 Inoltre, occorre rammentare che, secondo giurisprudenza costante, un regolamento di attuazione deve formare oggetto, se possibile, di un'interpretazione conforme alle disposizioni del regolamento base (sentenze della Corte del 24 giugno 1993, Dr Trepper, C-90/92, Racc. pag. I-3569, punto 11, e del 10 settembre 1996, Commissione/Germania, C-61/94, Racc. pag. I-3989, punto 52).
- 85 Orbene, nella specie, come è già stato rilevato, l'articolo 113, paragrafo 2, del regolamento OCM unico, il quale costituisce il regolamento base, esige che la Commissione, allorché adotta una norma di commercializzazione per prodotti specifici, tenga conto di più elementi, dei quali le norme adottate dalla UNECE non sono che uno di essi. Se la Commissione, quando ha adottato il regolamento n. 543/2011, intendeva riprendere tali e quali tutte le norme pertinenti adottate dalla UNECE, senza tenere conto di nessun altro elemento che, eventualmente, deporrebbe per un contenuto diverso dell'una o dell'altra norma da adottare, essa violerebbe il regolamento base. Non si può pertanto ritenere che fosse questo il suo intento nell'adozione del regolamento n. 543/2011. Piuttosto, il considerando 6 di tale regolamento deve essere inteso nel senso che, quando norme di commercializzazione specifiche devono essere fissate per prodotti individuali, esse devono essere fondate sulle norme adottate dalla UNECE, con le eventuali necessarie modifiche, richieste per tenere conto degli altri elementi menzionati all'articolo 113, paragrafo 2, del regolamento OCM unico.

- 86 Nella propria replica, il Regno di Spagna aggiunge che, nella misura in cui la Commissione sostiene, nelle proprie memorie, (v., a tal riguardo, punto 54 supra), che la norma CEE-ONU FFV-14 non ha subito modifiche sostanziali, è chiaro che essa è venuta meno al suo obbligo, risultante dall'articolo 113, paragrafo 2, lettera a), sub v), del regolamento OCM unico, di tenere conto di tale modifica. Il Regno di Spagna menziona parimenti, nel medesimo contesto, la tesi della Commissione secondo la quale la facoltà lasciata dalla norma in questione è diretta unicamente agli Stati importatori, tesi che il Regno di Spagna considera errata, come rilevato al punto 55 supra.
- 87 Tali argomenti non possono essere accolti, perlomeno nel contesto del primo motivo, attinente alla violazione del principio del rispetto della gerarchia delle norme.
- 88 Infatti, è pacifico che, al momento della redazione della disposizione impugnata, la Commissione ha tenuto conto della norma CEE-ONU FFV-14, come richiesto dall'articolo 113, paragrafo 1, lettera a), sub v), del regolamento OCM unico. Lo testimonia il fatto, menzionato dal Regno di Spagna, che un primo progetto, redatto dalla Commissione, di quella che è divenuta la disposizione impugnata, conteneva una disposizione identica alla disposizione pertinente della norma CEE-ONU FFV-14 (v. punti 60 e 61 supra). Di conseguenza, alla Commissione non può essere addebitato di essere venuta meno al suo obbligo di tenere conto della norma in questione.
- 89 Per quanto riguarda la pretesa errata tesi della Commissione, secondo la quale la norma in questione sarebbe diretta ai soli Stati e non, come sembra sostenere il Regno di Spagna, anche agli operatori, è sufficiente rilevare, nell'ambito del presente motivo, che un'eventuale percezione erronea, da parte della Commissione, del contenuto della norma in questione non può in ogni caso costituire una violazione, da parte della medesima, del principio del rispetto della gerarchia delle norme. Un errore del genere, qualora sia stato commesso, potrebbe per contro giustificare l'annullamento della disposizione impugnata per errore manifesto della Commissione in sede di esercizio del potere discrezionale riconosciute dall'articolo 113, paragrafo 2, lettera a), sub v), del regolamento unico OCM. Orbene, la questione se la valutazione della Commissione sia inficiata da un errore manifesto sarà esaminata nell'ambito del quinto motivo. L'argomento dedotto dal Regno di Spagna a sostegno di quest'ultimo motivo esige un siffatto controllo del Tribunale, ed è in tale contesto che occorre parimenti verificare se la Commissione abbia inteso in maniera corretta il contenuto della disposizione pertinente della norma CEE-ONU FFV-14.
- 90 Alla luce del complesso di tali considerazioni, il primo motivo va respinto.

*Sul secondo motivo, relativo ad uno sviamento di potere*

- 91 Con il secondo motivo, dedotto in subordine nell'eventualità in cui il Tribunale non dovesse accogliere il primo, il Regno di Spagna contesta alla Commissione uno sviamento di potere, in quanto l'istituzione avrebbe, a suo avviso, adottato la disposizione impugnata per fini diversi da quelli dichiarati. Il Regno di Spagna fa valere, a tal riguardo, quattro indizi, ossia: in primo luogo, i termini del considerando 6 del regolamento n. 543/2011 (v. punto 73 supra); in secondo luogo, la modifica del progetto di regolamento della Commissione, durante i lavori preparatori preliminari alla sua adozione, e le spiegazioni asseritamente dedotte dalla Commissione per giustificarla; in terzo luogo, il contenuto delle lettere menzionate ai punti 64 e 65 supra; in quarto luogo, il contenuto dell'obbligo di etichettatura previsto dalla disposizione impugnata che, secondo il Regno di Spagna, presenta un «carattere selettivo».
- 92 In particolare, secondo il Regno di Spagna, la giustificazione che verrebbe adottata dalla Commissione per fondare il mantenimento dell'obbligo di etichettatura previsto dalla disposizione impugnata riguarderebbe una sostanza particolare, l'ortofenilfenolo, e il suo sale di sodio, chiamato «ortofenilfenato di sodio» (in prosieguo, considerati congiuntamente: l'«OPP»). Orbene, secondo il Regno di Spagna, poiché l'OPP rientrerebbe nell'ambito di applicazione della normativa in materia di

additivi alimentari, esso dovrebbe figurare in tale normativa. Il Regno di Spagna ritiene parimenti che l'obbligo istituito dalla disposizione impugnata presenti un carattere selettivo, nella misura in cui esso non si applica a tutti i prodotti ortofrutticoli.

- 93 Il Regno di Spagna fa valere, a tal riguardo, che l'attuazione della normativa in materia di additivi alimentari costituisce una finalità estranea alle competenze di esecuzione conferite alla Commissione dall'articolo 113 del regolamento OCM unico. Esso ne deduce che la Commissione ha agito per fini diversi da quelli dichiarati nell'atto impugnato. Inoltre, essa avrebbe agito per fini diversi da quelli definiti nel regolamento n. 543/2011 e nell'articolo 113 del regolamento OCM unico, da cui essa ha derivato la competenza per adottare la disposizione impugnata.
- 94 Il Regno di Spagna fa valere inoltre che la fissazione di norme di commercializzazione è uno strumento che fa parte dell'organizzazione comune dei mercati agricoli, prevista all'articolo 40 TFUE, al fine di realizzare gli obiettivi della politica agricola comune enunciati all'articolo 39 TFUE. Benché la giurisprudenza ammetta che il perseguimento degli obiettivi della politica agricola comune non può prescindere da esigenze di interesse generale quali la tutela dei consumatori o della salute e della vita delle persone e degli animali, una siffatta considerazione non può consentire alla Commissione di introdurre un obbligo generale ed assoluto privo di un fondamento giuridico concreto. L'introduzione di un siffatto obbligo sarebbe possibile solo in forza dell'articolo 169, TFUE che, al suo paragrafo 1, prevede che «[a]l fine di promuovere gli interessi dei consumatori ed assicurare un livello elevato di protezione dei consumatori, l'Unione contribuisce a tutelare la salute, la sicurezza e gli interessi economici dei consumatori nonché a promuovere il loro diritto all'informazione, all'educazione e all'organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi». Orbene, tale articolo non attribuirebbe alcuna competenza diretta alla Commissione. Secondo il Regno di Spagna, siamo in presenza, in tal caso, di una prova supplementare dello sviamento di potere contestato alla Commissione.
- 95 A tal riguardo, occorre richiamare, in via preliminare, la giurisprudenza costante secondo la quale un atto è viziato da sviamento di potere solo se, in base ad indizi oggettivi, pertinenti e concordanti, risulta adottato allo scopo esclusivo, o quanto meno determinante, di raggiungere fini diversi da quelli dichiarati o di eludere una procedura appositamente prevista dal Trattato per far fronte alle circostanze del caso di specie (v. sentenza della Corte del 15 maggio 2008, Sp/Consiglio, C-442/04, Racc. pag. I-3517, punto 49, e la giurisprudenza citata).
- 96 Orbene, nella specie, nessuno degli indizi invocati dal Regno di Spagna nella sua linea argomentativa è inteso a dimostrare che la disposizione impugnata è stata adottata a fini diversi da quelli dichiarati oppure per eludere una procedura appositamente prevista dal Trattato.
- 97 Per quanto riguarda l'argomento del Regno di Spagna fondato sul tenore del considerando 6 del regolamento n. 543/2011, è già stato rilevato al punto 85 supra, che il termine «corrispondere» non può essere inteso nel senso che la Commissione intendeva adottare tali e quali tutte le norme pertinenti adottate dalla UNECE, senza alcuna possibilità di modifica. In ogni caso, qualunque siano state le intenzioni della Commissione al momento dell'adozione del regolamento n. 543/2011, tale considerando non dimostra che essa perseguisse un fine diverso da quello dichiarato, ossia la fissazione di norme di commercializzazione specifiche per certi prodotti, fra cui gli agrumi.
- 98 Quanto al secondo e al terzo indizio invocati dal Regno di Spagna, essi dimostrano effettivamente che, al momento dell'adozione della disposizione impugnata, la Commissione ha preso in considerazione, segnatamente, l'OPP, il quale, per un lungo periodo, rientrava nell'ambito di applicazione della normativa relativa agli additivi alimentari. Tuttavia, niente conferma l'affermazione del Regno di Spagna (v. punto 93 supra), secondo la quale la disposizione impugnata è intesa ad attuare quest'ultima normativa.

- 99 In tale contesto, occorre rilevare che si evince chiaramente dal tenore dell'articolo 113, paragrafo 2, lettera a), sub iii), del regolamento OCM unico, che le norme di commercializzazione che la Commissione può prevedere vengono fissate tenendo conto, segnatamente, «dell'interesse dei consumatori a ricevere informazioni adeguate e trasparenti». Inoltre, come riconosciuto dal Regno di Spagna stesso, secondo la giurisprudenza della Corte, il perseguimento degli obiettivi della politica agricola comune non può prescindere da esigenze di interesse generale quali la tutela dei consumatori o della salute e della vita delle persone e degli animali, esigenze che le istituzioni dell'Unione devono tenere in considerazione nell'esercizio dei loro poteri (sentenze della Corte del 23 febbraio 1988, Regno Unito/Consiglio, 68/86, Racc. pag. 855, punto 12, e del 5 maggio 1998, Regno Unito/Commissione, C-180/96, Racc. pag. I-2265, punto 120).
- 100 Contrariamente, dunque, a quanto sembra sostenere il Regno di Spagna, non può ammettersi che la Commissione abbia sviato il procedimento relativo all'adozione delle norme di commercializzazione in conformità dell'articolo 113 del regolamento OCM unico, al fine di adottare una disposizione intesa a proteggere i consumatori, la cui adozione non rientrerebbe nella sua competenza. L'argomento secondo il quale la Commissione non disporrebbe di alcun fondamento normativo concreto per adottare una disposizione come la disposizione impugnata, poiché la sua adozione sarebbe possibile solo in forza dell'articolo 169 TFUE, il quale non accorda una competenza diretta alla Commissione (v. punto 94 supra), deve essere respinto per lo stesso motivo.
- 101 Ne consegue che, in ogni caso, gli argomenti esaminati supra non possono dimostrare che l'adozione della disposizione impugnata costituisce uno sviamento di potere, il quale solo costituisce l'oggetto del presente motivo.
- 102 È ben vero che la Commissione stessa sottolinea, nelle proprie memorie, che la propria «posizione ufficiale» in relazione ai motivi che hanno giustificato l'adozione della disposizione impugnata, identica alla disposizione analoga precedente, malgrado la modifica della norma CEE-ONU FFV-14 intervenuta nel frattempo, è quella illustrata nella lettera menzionata al punto 64 supra. Di conseguenza, se, come sembra affermare il Regno di Spagna, tale posizione poggia su un errore di diritto relativo ai requisiti della «legislazione in materia di additivi alimentari», un siffatto errore potrebbe giustificare l'annullamento della disposizione impugnata. Infatti, la Commissione stessa riconosce che un tale errore, se venisse confermato, potrebbe comportare l'annullamento della disposizione impugnata. Essa sostiene, comunque, che un siffatto annullamento ipotetico sarebbe fondato su un manifesto errore di valutazione o su una violazione del principio di proporzionalità.
- 103 Di conseguenza, esattamente come la questione menzionata al punto 89 supra e per gli stessi motivi esposti in quest'ultimo punto, la questione sollevata al punto 102 supra sarà analizzata nell'ambito dell'esame del quinto motivo.
- 104 Neanche il quarto indizio invocato dal Regno di Spagna, attinente al contenuto della disposizione impugnata, può dimostrare uno sviamento di potere da parte della Commissione. Il fatto di prevedere un obbligo di etichettatura per tutte le sostanze utilizzate in trattamenti post-raccolta degli agrumi, per motivi che erano essenzialmente relativi ad una sola di queste sostanze, l'OPP, nonché di limitare tale obbligo ai soli agrumi e non agli altri frutti, potrebbe, se del caso, giustificare l'annullamento della disposizione impugnata per manifesto errore di valutazione o per violazione dei principi della parità di trattamento o di proporzionalità, ma non costituisce un indizio di sviamento di potere. Siamo in presenza, anche in questo caso, di argomenti che devono essere esaminati nell'ambito dell'analisi del quarto e del quinto motivo.
- 105 Alla luce del complesso di tali considerazioni, il secondo motivo va respinto.

*Sul terzo motivo, attinente alla violazione dell'obbligo di motivazione*

- 106 Il Regno di Spagna contesta alla Commissione la violazione dell'obbligo di motivazione, dovuta alla divergenza esistente, a suo avviso, fra il considerando 6 del regolamento n. 543/2011, da un lato, e la disposizione impugnata (v. parimenti punto 73 supra), dall'altro. Il Regno di Spagna ritiene che la motivazione della disposizione impugnata sia effettivamente chiara, ma che sia equivoca, nella misura in cui, mentre, in conformità della norma CEE-ONU FFV-14, l'imposizione di un obbligo di etichettatura in materia di trattamento post-raccolta degli agrumi è facoltativa, il regolamento n. 543/2011 non illustra affatto le ragioni che hanno portato la Commissione a discostarsi da tale norma e ad introdurre, con la disposizione impugnata, un obbligo di etichettatura generale e incondizionato. Tale obbligo sarebbe stato introdotto senza alcuna giustificazione, il che costituirebbe una violazione dell'obbligo di motivazione, quale risulta dall'articolo 296, secondo comma, TFUE e della giurisprudenza in materia.
- 107 Al riguardo, occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, la motivazione prescritta dall'articolo 296 TFUE deve essere adattata alla natura dell'atto controverso. Essa deve far apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui promana l'atto, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e al giudice dell'Unione di esercitare il proprio sindacato. Tuttavia, la motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto la questione se la motivazione di un atto soddisfi i requisiti di cui all'articolo 296 TFUE dev'essere valutata alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia di cui trattasi (v. sentenza della Corte del 7 settembre 2006, Spagna/Consiglio, C-310/04, Racc. pag. I-7285, punto 57, e la giurisprudenza citata). Ciò vale quindi, a maggior ragione, nei casi in cui gli Stati membri siano stati strettamente associati al procedimento di elaborazione dell'atto controverso e conoscano pertanto le ragioni che ne sono alla base (v. sentenza della Corte del 22 novembre 2001, Paesi-Bassi/Consiglio, C-301/97, Racc. pag. I-8853, punto 188, e la giurisprudenza citata).
- 108 Inoltre, ove si tratti, come nella specie, di un atto destinato ad un'applicazione generale, la motivazione può limitarsi ad indicare, da un lato, la situazione complessiva che ha condotto alla sua adozione e, dall'altro, gli obiettivi generali che esso si prefigge (sentenze Paesi Bassi/Consiglio, cit. al punto 107 supra, punto 189, e del 7 settembre 2006, Spagna/Consiglio, cit. al punto 107 supra, punto 59).
- 109 Peraltro, la Corte ha ripetutamente affermato che, se l'atto contestato evidenziava i termini essenziali dello scopo perseguito dall'istituzione, sarebbe eccessivo pretendere una motivazione specifica per le diverse scelte d'indole tecnica operate (v. sentenza Paesi Bassi/Consiglio, cit. al punto 107 supra, punto 190, e la giurisprudenza citata). Questo vale a maggior ragione quando le istituzioni dell'Unione dispongono di un ampio potere discrezionale nella scelta dei mezzi necessari per la realizzazione di una politica complessa, quale, nella specie, la politica agricola comune (v. sentenza Paesi Bassi/Consiglio, cit. al punto 107 supra, punti 191 e 192, e la giurisprudenza citata).
- 110 Nella specie, si deve rilevare, anzitutto, che il ragionamento del Regno di Spagna è complessivamente fondato su una lettura del considerando 6 del regolamento n. 543/2011, che, come è già stato illustrato ai punti da 83 a 85 supra, è erronea.
- 111 Infatti, per i motivi illustrati ai punti da 83 a 85 supra, tale considerando non deve essere inteso nel senso che occorra fare in modo che le norme di commercializzazione dell'Unione, adottate dalla Commissione, siano identiche a quelle adottate dalla UNECE. Se la Commissione agisse in tal modo, essa violerebbe l'obbligo ad essa incombente, derivante dall'articolo 113, paragrafo 2, lettera a), del regolamento OCM unico, di tenere conto, in sede di adozione di tali norme, di fattori diversi dalle norme adottate dalla UNECE, del pari menzionati da detta disposizione. Pertanto, come parimenti rilevato supra, tale considerando deve essere inteso nel senso che la Commissione si è adoperata, al momento dell'adozione delle norme di commercializzazione a livello dell'Unione, per assicurare una corrispondenza, a grandi linee, fra queste e quelle adottate dalla UNECE, in altri termini, per assicurare

che, a meno che altre esigenze esigano diversamente, le norme di commercializzazione dell'Unione abbiano la medesima portata e il medesimo contenuto di quelle adottate dalla UNECE e si allineino a queste ultime.

- 112 Tale lettura del considerando 6 del regolamento n. 543/2011 è confermata da un raffronto complessivo fra l'edizione del 2010 della norma CEE-ONU FFV-14 da un lato, e la norma di commercializzazione dell'Unione per gli agrumi, quale fissata da detto regolamento, dall'altro. Un siffatto raffronto rivela che, benché la norma di commercializzazione dell'Unione segua, in genere, la struttura e la presentazione della norma CEE-ONU FFV-14 (edizione 2010), esistono numerose differenze di dettaglio fra le due norme, le quali vanno da semplici divergenze redazionali minori fino a differenze sostanziali, delle quali la divergenza fra la disposizione impugnata e la disposizione corrispondente della norma CEE-ONU FFV-14 non è che un esempio. Segnatamente, come rilevato dal Regno di Spagna stesso, si deve rilevare che i pomelo, i pompelmi e le limette sono esclusi dall'ambito di applicazione della norma di commercializzazione dell'Unione, quale fissata dal regolamento n. 543/2011, mentre essi sono tutti contemplati dalla norma CEE-ONU FFV-14.
- 113 Ne consegue che non esiste alcuna incoerenza fra quanto enunciato al considerando 6 del regolamento n. 543/2011 e la scelta della Commissione di includere, nella nuova norma a livello dell'Unione, la disposizione impugnata, identica alle corrispondenti disposizioni anteriori, malgrado la modifica nel frattempo subita dalla disposizione corrispondente della norma CEE-ONU FFV-14. L'argomento del Regno di Spagna, secondo il quale la motivazione della disposizione impugnata sarebbe «equivoca», non può pertanto essere accolto.
- 114 Inoltre, alla luce della giurisprudenza menzionata ai punti 108 e 109 supra, alla Commissione non può essere contestata la violazione dell'obbligo di motivazione, per non aver illustrato, nei vari considerando del regolamento n. 543/2011, i motivi precisi per i quali essa aveva deciso di includere, nella norma di commercializzazione relativa agli agrumi, la disposizione impugnata, diversa dalla disposizione corrispondente della norma CEE-ONU FFV-14. Infatti, tenuto conto delle numerose divergenze fra la norma di commercializzazione dell'Unione per gli agrumi, adottata da tale regolamento, e la norma CEE-ONU FFV-14 (v. punto 112 supra), sarebbe senza dubbio eccessivo esigere dalla Commissione l'enunciazione di una giustificazione particolare per ciascuna divergenza.
- 115 La conclusione menzionata al punto 114 supra s'impone a maggior ragione in quanto il Regno di Spagna è stato messo in grado, come confermato dagli elementi da esso stesso invocati (v. punti 64 e 65 supra) di conoscere i motivi che hanno giustificato la decisione della Commissione di non adottare, a livello dell'Unione, la modifica della disposizione relativa all'etichettatura della norma CEE-ONU FFV-14.
- 116 Più in generale, e tenendo conto del fatto che la disposizione impugnata fa parte della norma di commercializzazione dell'Unione relativa agli agrumi, la quale costituisce un atto destinato ad un'applicazione generale, occorre rilevare che la situazione complessiva che ha condotto all'adozione di norme di commercializzazione specifiche, fra cui quella relativa agli agrumi, e gli obiettivi generali che tale atto si prefigge, si evincono con sufficiente chiarezza, come richiesto dalla giurisprudenza menzionata al punto 108 supra, dai considerando 5 e 6 del regolamento n. 543/2011. Occorre osservare, a tal riguardo, che il Regno di Spagna non ha formulato nessun'altra censura nei confronti di tale motivazione, ad eccezione dell'asserita incoerenza fra la lettera del considerando 6 di detto regolamento e il contenuto della disposizione impugnata.
- 117 Il Regno di Spagna si fonda parimenti sulle sentenze della Corte del 1° aprile 1993, *Diversinte e Iberlacta* (C-260/91 e C-261/91, Racc. pag. I-1885, punti 11 e 12), e del Tribunale del 15 novembre 2007, *Ungheria/Commissione* (T-310/06, Racc. pag. II-4619, punti 83 e 84), le quali hanno constatato entrambe che i regolamenti controversi in tali cause erano inficiati da carenza di motivazione.

- 118 Orbene, come fatto correttamente valere dalla Commissione, le circostanze che caratterizzavano le cause sfociate in queste due sentenze sono completamente diverse da quelle della presente causa, cosicché non può esserne tratto alcun insegnamento utile per il caso in oggetto.
- 119 Infatti, la sentenza *Diversinte e Iberlacta*, cit. al punto 117 supra (punti 11 e 12) verteva su una disposizione munita di effetto retroattivo, per il quale la giurisprudenza richiede una giustificazione particolare nella motivazione dell'atto impugnato, come si evince dal punto 10 di questa stessa sentenza. Orbene, nella specie, non si sostiene che la disposizione impugnata è munita di un effetto retroattivo.
- 120 Quanto alla sentenza *Ungheria/Commissione*, cit. al punto 117 supra (punti da 82 a 88), il Tribunale ha ivi considerato che talune disposizioni del regolamento controverso in tale causa dovevano essere annullate per difetto di motivazione, poiché tale regolamento non indicava affatto le ragioni per le quali le nuove misure introdotte da tali disposizioni dovevano applicarsi immediatamente. Tuttavia, tale constatazione del Tribunale deve essere ricollocata nel suo contesto, richiamato ai punti da 66 a 72 della medesima sentenza, da cui si evince che l'introduzione delle misure impugunate aveva violato il legittimo affidamento dei produttori interessati dalle medesime. Infatti, sembra che i punti da 82 a 88 della sentenza di cui trattasi espongano un motivo ad *abundantiam*, in quanto il Tribunale aveva già concluso, al punto 72 della medesima sentenza, che le disposizioni controverse del regolamento di cui trattasi dovevano essere annullate per violazione del legittimo affidamento dei produttori.
- 121 Orbene, nella specie, il Regno di Spagna non ha neanche dedotto che la disposizione impugnata violava il legittimo affidamento dei produttori di agrumi, degli operatori del settore o di un'altra categoria di soggetti interessati.
- 122 Alla luce delle considerazioni che precedono, il terzo motivo dev'essere dichiarato infondato.

*Sul quarto motivo, attinente alla violazione del principio della parità di trattamento*

- 123 Con il quarto motivo, il Regno di Spagna addebita alla Commissione una violazione del principio della parità di trattamento e di non discriminazione fra produttori, sancito dall'articolo 40, paragrafo 2, TFUE. Il Regno di Spagna fa valere, in sostanza, che tutti i produttori dei diversi ortofrutticoli si trovano in una situazione paragonabile con riferimento alla possibilità che trattamenti post-raccolta vengano applicati ai loro prodotti. Il Regno di Spagna menziona, a tal riguardo, più esempi di sostanze che vengono applicate post-raccolta, segnatamente, alle pomacee (mele e pere), alle drupacee, alle banane e alle patate.
- 124 Orbene, fra le dieci norme di commercializzazione specifiche adottate dal regolamento n. 543/2011, solo quella relativa agli agrumi imporrebbe, tramite la disposizione impugnata, un obbligo di etichettatura per gli agenti conservanti e le altre sostanze chimiche utilizzate in trattamenti post-raccolta. Ne consegue, secondo il Regno di Spagna, che la disposizione impugnata è una misura discriminatoria a scapito dei produttori di agrumi, la quale non poggia su alcuna giustificazione oggettiva. L'etichettatura resa obbligatoria dalla disposizione impugnata trasmetterebbe al consumatore il messaggio che gli agrumi sono gli unici frutti ad essere trattati con prodotti chimici successivamente alla loro raccolta. Tale impressione erronea sarebbe dannosa per la commercializzazione e il consumo di tali frutti e li collocherebbe in una situazione concorrenziale sfavorevole.
- 125 L'articolo 40, paragrafo 2, seconda comma, TFUE, invocato dal Regno di Spagna, dispone che l'organizzazione comune dei mercati, fissata nell'ambito della politica agricola comune dell'Unione, deve escludere ogni discriminazione fra produttori o consumatori dell'Unione.

- 126 Secondo una giurisprudenza costante, il divieto di qualsiasi discriminazione nell'ambito della politica agricola comune enunciato in tale disposizione è solo l'espressione specifica del principio generale di uguaglianza, il quale impone che situazioni analoghe non siano trattate in modo dissimile e che situazioni diverse non siano trattate nello stesso modo, a meno che non sia obiettivamente giustificata una differenza di trattamento (v. sentenza della Corte del 20 maggio 2010, Agrana Zucker, C-365/08, Racc. pag. I-4341, punto 42, e la giurisprudenza citata). Si evince in tal senso dalla giurisprudenza che se l'esame delle disposizioni di una misura rivela una disparità di trattamento arbitraria, ossia una disparità priva di adeguata giustificazione e non fondata su criteri di natura obiettiva (sentenze della Corte del 15 settembre 1982, Kind/CEE, 106/81, Racc. pag. 2885, punto 22, e del 13 novembre 1990, Marshall, C-370/88, Racc. pag. I-4071, punto 24; sentenza del Tribunale del 20 marzo 2001, T. Port/Commissione, T-52/99, Racc. pag. II-981, punto 82), tale misura deve essere annullata per violazione del divieto di discriminazione previsto all'articolo 40, paragrafo 2, secondo comma, TFUE, a meno che una disparità non sia oggettivamente giustificata (sentenza della Corte del 5 ottobre 1994, Germania/Consiglio, C-280/93, Racc. pag. I-4973, punto 67, e sentenza Spagna/Commissione, cit. al punto 80 supra, punto 106).
- 127 La violazione del principio della parità di trattamento a causa di un trattamento differenziato presuppone che le situazioni considerate siano comparabili alla luce di tutti gli elementi che le caratterizzano. Gli elementi che caratterizzano situazioni diverse nonché la loro comparabilità devono, in particolare, essere determinati e valutati alla luce dell'oggetto e dello scopo dell'atto dell'Unione 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 (sentenza della Corte del 16 dicembre 2008, Arcelor Atlantique e Lorraine e a., C-127/07, Racc. pag. I-9895, punti 25 e 26, e la giurisprudenza citata). Per poter imputare al legislatore dell'Unione una violazione del principio della parità di trattamento, occorre che quest'ultimo abbia trattato in modo diverso situazioni analoghe, causando con ciò un pregiudizio a talune persone rispetto ad altre (v. sentenza Arcelor Atlantique e Lorraine e a., cit., punto 39, e la giurisprudenza citata).
- 128 Si evince dalla lettura del regolamento n. 543/2011, e non viene peraltro contestato dalla Commissione che, come fatto valere dal Regno di Spagna, nessuna delle altre norme istituite da tale regolamento contiene una disposizione analoga alla disposizione impugnata. Non si può negare che l'obbligo di etichettatura imposto dalla disposizione impugnata nei confronti dei soli agrumi da essa presi in considerazione comporta uno svantaggio per i produttori di tali frutti, rispetto ai produttori di altri prodotti ortofrutticoli.
- 129 Tuttavia, alla luce della giurisprudenza richiamata supra al punto 126, per determinare se tale circostanza costituisca una violazione del principio della parità di trattamento e di non discriminazione, occorre individuare l'oggetto e lo scopo della disposizione impugnata, ed esaminare se le situazioni dei produttori degli agrumi contemplati dalla disposizione impugnata e quella dei produttori di altri prodotti ortofrutticoli siano paragonabili, avuto riguardo a tale elemento.
- 130 È pacifico che l'obiettivo perseguito dalla disposizione impugnata consiste nell'assicurare una migliore informazione dei consumatori degli agrumi da essa contemplati, attirando la loro attenzione, se del caso, sul fatto che i frutti che essi si sono procurati e si apprestano a consumare sono stati oggetto di un trattamento post-raccolta con agenti conservanti o altre sostanze chimiche.
- 131 A tal riguardo, è un fatto notorio risultante dall'esperienza comune che, dal punto di vista di un eventuale trattamento, con un agente conservante o con un'altra sostanza chimica, della loro superficie esterna, i prodotti ortofrutticoli possono essere suddivisi in due ampie categorie. La prima comprende quelli la cui buccia non ha uno spessore significativo, cosicché essa non costituisce un ostacolo sufficiente alla penetrazione di una sostanza all'interno del prodotto ortofrutticolo di cui trattasi; tali prodotti ortofrutticoli vengono peraltro consumati spesso ovvero esclusivamente con la buccia. La

seconda 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, il che significa che la loro buccia non viene consumata, bensì gettata.

- 132 Dal momento che, per quanto attiene ai prodotti ortofrutticoli ricompresi nella seconda categoria, la loro buccia impedisce alle sostanze utilizzate nel trattamento della superficie di penetrare verso l'interno e non viene essa stessa consumata, si può logicamente concludere, come peraltro fatto valere dalla Commissione, che è possibile autorizzare, per tali prodotti ortofrutticoli, l'utilizzazione, segnatamente nel trattamento di superficie post-raccolta, di sostanze il cui impiego non è autorizzato per i prodotti ortofrutticoli della prima categoria, oppure autorizzare l'utilizzazione, per i prodotti ortofrutticoli della seconda categoria, di dosi più elevate di sostanze autorizzate per tutti i prodotti ortofrutticoli, partendo dalla premessa che i residui delle sostanze utilizzate sui prodotti ortofrutticoli della seconda categoria resteranno sulla buccia, la quale verrà gettata, e non saranno ingeriti dal consumatore.
- 133 Tale considerazione è confermata dalla lettura del regolamento (UE) n. 304/2010 della Commissione, del 9 aprile 2010, che modifica l'allegato II del regolamento (CE) n. 396/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i livelli massimi di residui di 2-fenilfenolo in o su determinati prodotti (GU L 94, pag. 1), il quale verte sui livelli massimi di residuo per l'OPP. Infatti, per gli agrumi, tale regolamento ha fissato un livello massimo di residuo «valid[o] fino al 30 settembre 2012 in attesa della presentazione e valutazione di due ulteriori prove» perlomeno 50 volte più elevato che nel caso di altri prodotti ortofrutticoli.
- 134 Orbene, occorre parimenti osservare che, all'interno della seconda delle categorie menzionate al punto 131 supra, gli agrumi costituiscono una sottocategoria specifica e particolare. Infatti, sebbene, in genere, la buccia degli agrumi non venga consumata con la polpa, ma venga gettata, come avviene per diversi altri frutti (banane, angurie, meloni), è noto, come fatto valere giustamente dalla Commissione, che la loro buccia ha un'utilizzazione specifica in cucina, per fare marmellate, liquori (come il limoncello) o per aromatizzare certe preparazioni culinarie come i biscotti o le minestre.
- 135 In tal senso, se è possibile partire dalla premessa che la buccia di un agrume non verrà direttamente consumata con la sua polpa e autorizzare pertanto, per gli agrumi, trattamenti che sono autorizzati unicamente per i prodotti ortofrutticoli che rientrano nella seconda delle categorie menzionate al punto 131 supra, occorre parimenti rilevare che, contrariamente a quanto avviene per gli altri prodotti che rientrano in tale categoria, il consumatore può essere portato ad utilizzare nel modo indicato al punto 134 supra la loro buccia e, quindi, a consumarla. È pertanto necessario, nel caso degli agrumi, informare il consumatore che l'agrume che egli si è procurato, pur essendo perfettamente adatto ad un consumo normale, ha formato l'oggetto di un trattamento post-raccolta, il che può incidere sull'utilizzazione della sua buccia a fini culinari. Non sembra, e il Regno di Spagna non l'ha sostenuto, che un'esigenza analoga esista nel caso di altri prodotti ortofrutticoli la cui buccia non viene consumata.
- 136 Ne risulta che, a causa delle summenzionate peculiarità degli agrumi, i loro produttori si trovano in una situazione diversa rispetto a quella dei produttori di altri prodotti ortofrutticoli, per quanto attiene all'obiettivo dell'informazione dei consumatori in materia di sostanze utilizzate in trattamenti post-raccolta. Di conseguenza, alla Commissione non può essere addebitata una violazione del principio della parità di trattamento e di non discriminazione, adducendo che la disposizione impugnata riguarda unicamente gli agrumi e non gli altri prodotti ortofrutticoli.
- 137 A tal riguardo, il Regno di Spagna rammenta che la disposizione impugnata non è applicabile a tutti gli agrumi, in quanto i pomeli, i pompelmi e le limette sono esclusi dal suo ambito di applicazione (v. punto 112 supra).

- 138 Orbene, tale circostanza non può condurre a diversa conclusione, nella misura in cui non si evince dai documenti del fascicolo e non viene peraltro affermato dal Regno di Spagna che la buccia di questi tre agrumi è parimenti idonea ad essere utilizzata per i fini indicati al punto 134 supra. Inoltre, interrogate sui motivi che hanno giustificato l'esclusione di questi tre agrumi dalla norma specifica per gli agrumi fissata dal regolamento n. 543/2011, le parti hanno indicato che tale esclusione era segnatamente giustificata dai loro volumi di vendita poco significativi in Europa.
- 139 Il Regno di Spagna fa parimenti valere che altri frutti sono parimenti idonei ad essere utilizzati, come gli agrumi, nelle preparazioni culinarie o per la preparazione di marmellate o liquori. Tuttavia, siffatto argomento è irrilevante. Ciò che rileva, per gli agrumi contemplati dalla disposizione impugnata, è il fatto che una siffatta utilizzazione rappresenta una modifica radicale rispetto al consumo abituale di tali frutti: benché, normalmente, la buccia di tali frutti venga gettata e non venga consumata, diversamente avviene allorché essi vengono utilizzati per i fini summenzionati. Il Regno di Spagna non ha menzionato un esempio di un altro frutto la cui buccia verrebbe normalmente gettata senza essere consumata, ma che verrebbe impiegata a fini culinari.
- 140 Neanche l'argomento del Regno di Spagna, secondo il quale l'etichettatura resa obbligatoria dalla disposizione impugnata sarebbe idonea a trasmettere l'errata impressione che solo gli agrumi vengono trattati con sostanze chimiche successivamente alla loro raccolta e a generare, in tal modo, uno svantaggio concorrenziale per i produttori di tali frutti rispetto agli altri frutti (v. punto 124 supra), è pertinente, nel contesto di un'asserita violazione del principio della parità di trattamento e di non discriminazione.
- 141 Tale argomento non rimette in discussione la conclusione secondo la quale i produttori degli agrumi oggetto della disposizione impugnata non si trovano in una situazione comparabile a quella dei produttori di altri prodotti ortofrutticoli. Esso è inteso a contestare il carattere adeguato e necessario della misura di cui trattasi e tende pertanto, in realtà, a dedurre una violazione del principio di proporzionalità (il quale costituisce l'oggetto del quinto motivo) e, più in generale, a denunciare un manifesto errore di valutazione della Commissione. È dunque nell'ambito del quinto motivo che occorre esaminare tale argomento, mentre, nell'ambito del presente motivo, esso è inoperante.
- 142 Lo stesso vale per una parte considerevole degli argomenti dedotti, con riguardo al quarto motivo, dal Regno di Spagna nella propria replica. Anch'essi sono volti a dimostrare che la disposizione impugnata implica uno svantaggio concorrenziale ingiustificato per i produttori degli agrumi e, più in generale, a rimettere in discussione il carattere adeguato e necessario della misura introdotta da tale disposizione.
- 143 In conclusione, per i suesposti motivi, il quarto motivo deve essere dichiarato infondato.

*Sul quinto motivo, attinente alla violazione del principio di proporzionalità*

- 144 Con il quinto motivo, il Regno di Spagna fa valere che l'obbligo di etichettatura imposto dalla disposizione impugnata non è conforme ai requisiti del principio di proporzionalità. Inoltre, esso sostiene che l'analisi della Commissione che l'ha portata ad adottare la disposizione impugnata è fondata su dati di base inesatti, i quali non sono né concordanti né idonei a giustificare il mantenimento dell'obbligo di etichettatura previsto da tale disposizione.
- 145 Il Regno di Spagna rileva, a tal riguardo, che la Commissione ha successivamente dedotto, in occasione dei lavori preparatori finalizzati all'adozione del regolamento n. 543/2011, due giustificazioni per l'adozione della disposizione impugnata: da un lato, essa si sarebbe riferita al «regime particolare» dell'OPP e, dall'altro, essa avrebbe invocato, in maniera più generale, il rispetto dei precetti imposti dalla normativa dell'Unione relativa agli additivi alimentari.

- 146 Orbene, secondo il Regno di Spagna, nessuna di queste due giustificazioni è valida. Non esisterebbe, nel diritto dell'Unione, nessuna disposizione che imponga l'indicazione, su un'etichetta, dell'impiego delle sostanze in questione, né per i prodotti ortofrutticoli freschi in generale, né per gli agrumi in particolare.
- 147 Il Regno di Spagna fa valere, a tal riguardo, che i trattamenti post-raccolta dei frutti, come il resto dei trattamenti con prodotti fitosanitari, sono disciplinati in termini rigorosi, in forza della direttiva 91/414/CEE del Consiglio del 15 luglio 1991, relativa all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari (GU L 230, pag. 1), [sostituita, a decorrere dal 13 giugno 2011, dal regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che abroga le direttive del Consiglio 79/117/CEE e 91/414/CEE (GU L 309, pag. 1)] e dal regolamento n. 396/2005. Si sarebbe in presenza di un quadro normativo specifico, fondato su studi tossicologici esaustivi, il quale assicurerebbe l'innocuità di tali sostanze per i consumatori e garantirebbe norme di sicurezza rigorose, segnatamente tramite la fissazione di livelli massimi applicabili ai residui.
- 148 È pur vero che il regolamento n. 396/2005 non imporrebbe l'obbligo di etichettatura per quanto riguarda l'utilizzazione dei pesticidi, ma imporrebbe altri obblighi, al fine di garantire un'informazione adeguata del consumatore. In tal senso, il Regno di Spagna considera che se il legislatore dell'Unione avesse ritenuto che fosse necessaria un'etichettatura speciale, la quale attirasse l'attenzione sull'impiego di prodotti fitosanitari, esso avrebbe imposto un corrispondente obbligo.
- 149 Esisterebbero parimenti altre sostanze chimiche utilizzate sui diversi frutti in fase post-raccolta. Esse costituirebbero degli additivi e sarebbero soggette alla corrispondente normativa, ossia la 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 (GU L 109, pag. 29). Tuttavia, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera a), di tale direttiva, gli ortofrutticoli freschi, che non siano stati sbucciati, tagliati o che non abbiano subito trattamenti analoghi, sarebbero esclusi dall'obbligo di indicare gli ingredienti sull'etichettatura.
- 150 Per quanto riguarda, in particolare, l'OPP, il Regno di Spagna sottolinea che esso non fa più parte del gruppo degli additivi alimentari a partire dalla sua incorporazione nell'ambito di applicazione della direttiva 91/414. Un livello massimo di residuo sarebbe stato fissato nei suoi confronti (v. punto 133 supra). Di conseguenza, non sarebbe più possibile imporre un obbligo di etichettatura nei confronti di tale sostanza particolare. La natura provvisoria del livello massimo di residuo che la riguarda non costituirebbe un argomento valido a favore dell'imposizione di un tale obbligo, dal momento che il regolamento n. 396/2005 farebbe riferimento ad un numero elevato di sostanze attive e non esigerebbe un'etichettatura speciale per alcuna di queste.
- 151 In via preliminare, si deve rilevare che, benché il presente motivo, stando al titolo indicato nel ricorso, riguardi la violazione del principio di proporzionalità, gli argomenti dedotti in tale titolo dal Regno di Spagna tendono a dimostrare non solo una violazione di tale principio, bensì, più in generale, un manifesto errore di valutazione della Commissione.
- 152 Occorre poi ricordare che, secondo giurisprudenza costante, il principio di proporzionalità, che fa parte dei principi generali del diritto dell'Unione, richiede che gli atti delle istituzioni dell'Unione non superino i limiti di quanto idoneo e necessario al conseguimento degli scopi legittimi perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta fra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti. Per quanto riguarda il controllo giurisdizionale delle condizioni di attuazione di un siffatto principio, considerato l'ampio potere discrezionale di cui dispone il legislatore dell'Unione, nella specie la Commissione (v. punto 81 supra) in materia di politica agricola comune, solo il carattere manifestamente inidoneo di un provvedimento adottato in

tale ambito, in relazione allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire, può inficiare la legittimità di tale provvedimento (v. sentenza del 7 settembre 2006, Spagna/Consiglio, cit. al punto 107 supra, punti 97 e 98, e la giurisprudenza citata). È ciò che riconosce, peraltro, il Regno di Spagna nel ricorso.

- 153 Tuttavia, sebbene la giurisprudenza riconosca alla Commissione un ampio potere discrezionale, l'esercizio di tale potere non è sottratto al sindacato giurisdizionale. Infatti, da una costante giurisprudenza risulta che, nell'ambito di tale sindacato, il giudice dell'Unione deve verificare l'osservanza delle norme di procedura, l'esattezza materiale dei fatti considerati dalla Commissione, l'insussistenza di errore manifesto nella valutazione di tali fatti o l'insussistenza di sviamento di potere. In particolare, al fine di verificare se sia stato commesso un errore manifesto di valutazione dall'istituzione competente, il giudice dell'Unione deve valutare se tale istituzione ha esaminato, in modo accurato e imparziale, tutti gli elementi rilevanti della fattispecie sui quali si fondano le conclusioni che ne vengono tratte (v. sentenza della Corte del 22 dicembre 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, Racc. pag. I-13533, punti 56 e 57, e la giurisprudenza citata).
- 154 Orbene, nel ricorso, il Regno di Spagna fa valere appunto che l'analisi effettuata dalla Commissione nella specie è fondata su «dati inesatti». Occorre pertanto, ai fini dell'esame del presente motivo, verificare, in un primo momento, se gli elementi di base sui quali la Commissione ha fondato la propria analisi non siano inficiati da errore. In particolare, in tale contesto, occorre verificare se la percezione, da parte della Commissione, del contenuto della norma CEE-ONU FFV-14 sia corretta (v. punto 89 supra). Occorre parimenti esaminare gli argomenti delle parti relativi alle esigenze particolari eventualmente risultanti dalle diverse disposizioni adottate nei confronti dell'OPP, dal momento che il Regno di Spagna contesta alla Commissione, con riferimento al medesimo punto, una percezione erronea del contesto normativo rilevante (v. punto 150 supra).
- 155 In un secondo momento, occorrerà poi verificare se, eventualmente, la disposizione impugnata costituisca una misura di carattere manifestamente inadeguato rispetto all'obiettivo che la Commissione intendeva perseguire, nel qual caso si sarebbe verificata una violazione del principio di proporzionalità.

Sul contenuto della norma CEE-ONU FFV-14 (edizioni del 2009 e del 2010)

- 156 Come già rilevato ai punti 51 e 52 supra, le edizioni del 2009 e del 2010 della norma CEE-ONU FFV-14 indicano che gli imballaggi – rispettivamente «colis» e «emballages» – degli agrumi devono recare indicazione dei «[t]rattamenti post-raccolta (eventualmente, in funzione della legislazione nazionale del paese importatore)». Come è stato parimenti rilevato supra (v. punti 54 e 55 supra), le parti divergono sull'interpretazione di tale menzione.
- 157 In particolare, il Regno di Spagna contesta alla Commissione un'interpretazione erronea della norma in questione, nella misura in cui essa ha ritenuto che tale norma lasciasse agli Stati la facoltà di prevedere o meno un'etichettatura per il trattamento post-raccolta degli agrumi, mentre, a suo avviso, tale facoltà era destinata agli operatori.
- 158 Tale tesi non può essere accolta. È ben vero che le norme adottate dall'UNECE sono accessibili al pubblico, il che significa che chiunque lo voglia, inclusi gli operatori del settore degli agrumi, può tenere conto dei loro precetti e conformarsi ad essi volontariamente. Ciò non toglie che, ai sensi del punto VII del protocollo di Ginevra, è a ciascun governo «che avrà accettato il protocollo» che incombe l'adozione delle «misure richieste dal suo diritto interno al fine di adeguare le sue norme di prodotti», rimandando, a tal riguardo, «alle norme particolari che saranno elaborate», come, nella specie, la norma CEE-ONU FFV-14, tenendo presente che non si è in presenza di un obbligo giuridicamente vincolante (v. punto 77 supra).

- 159 Ne consegue che, qualora, ai sensi di una siffatta norma, una misura sia facoltativa, si è necessariamente in presenza di una facoltà lasciata alla valutazione degli Stati i cui governi hanno accettato il protocollo di Ginevra. In realtà, una facoltà del genere equivale, per la UNECE, ad un'assenza di raccomandazione rispetto ad una misura particolare, in quanto la decisione se adottare o meno la misura in questione è stata lasciata al libero apprezzamento, da parte di ciascuno Stato, delle circostanze rilevanti.
- 160 Il Regno di Spagna rammenta parimenti che la disposizione impugnata eccede la facoltà riconosciuta dalla norma CEE-ONU FFV-14, nella misura in cui, in conformità dell'articolo 113 bis, paragrafo 2, del regolamento OCM unico (v. punto 2 supra), essa si applica a tutte le fasi della commercializzazione, inclusa la fase dell'esportazione, e non riguarda unicamente le importazioni.
- 161 Se tale affermazione deve essere intesa nel senso che il Regno di Spagna fa valere che il contenuto della norma CEE-ONU FFV-14, facendo riferimento alla «legislazione nazionale del paese importatore», osta all'imposizione di un siffatto obbligo da parte della legislazione del paese esportatore, un argomento del genere non può essere accolto.
- 162 Come si evince da quanto illustrato ai punti da 13 a 14 supra, uno dei principali obiettivi perseguiti dall'UNECE, segnatamente tramite l'elaborazione di norme quali la norma CEE-ONU FFV-14 di cui al caso in oggetto, consiste nel favorire l'integrazione economica dei suoi membri. In particolare, l'armonizzazione di norme di commercializzazione è manifestamente intesa ad evitare la creazione di ostacoli inutili al commercio, risultanti da divergenze fra le norme di commercializzazione stabilite dai diversi Stati.
- 163 Orbene, una disposizione che renda obbligatoria un'indicazione esterna particolare di taluni prodotti può costituire un ostacolo di tal genere unicamente nel caso in cui essa venga imposta dal paese importatore. Se il paese importatore non esige un'indicazione esterna particolare dei prodotti di cui trattasi, è evidente esso non si opporrà alla loro importazione da un altro paese, quand'anche essi contengano un'indicazione esterna richiesta dalla legislazione di quest'ultimo paese (il paese esportatore).
- 164 Ne risulta che, in un caso come quello in esame, la norma di commercializzazione adottata dall'UNECE non riguarda né deve riguardare la legislazione del paese esportatore. Di conseguenza, allorché la norma CEE-ONU FFV-14 rileva che l'indicazione del trattamento post-raccolta degli agrumi è facoltativa, in funzione della legislazione nazionale del paese importatore, una siffatta disposizione non può essere intesa come una raccomandazione ai paesi esportatori di non imporre una siffatta indicazione tramite la loro legislazione nazionale. Essa significa, semplicemente, che il paese importatore ha la facoltà di esigere un'indicazione del genere, quand'anche essa non sia richiesta dalla legislazione del paese esportatore dei prodotti.
- 165 In altri termini, alla Commissione non può essere addebitato di non aver seguito, in occasione dell'adozione della disposizione impugnata, una raccomandazione figurante nella norma CEE-ONU FFV-14, e ciò a prescindere dal carattere non vincolante di siffatte norme. Ad essa non può neanche essere addebitata una percezione erronea del contenuto di tale norma né, di conseguenza, un manifesto errore di valutazione in relazione a tale motivo.

#### Sulle disposizioni relative all'OPP

- 166 Occorre poi analizzare la questione delle disposizioni che autorizzano l'utilizzazione dell'OPP per il trattamento degli agrumi e, se del caso, di altri prodotti ortofrutticoli, nella misura in cui le parti effettuano affermazioni divergenti al riguardo. Orbene, un'eventuale percezione erronea, da parte della

Commissione, della portata e del contenuto delle disposizioni rilevanti e degli obblighi che ne risultano vizierebbe la sua valutazione dell'opportunità dell'adozione della disposizione impugnata e potrebbe giustificare l'annullamento di quest'ultima.

- <sup>167</sup> L'uso dell'OPP è stato autorizzato per la prima volta in virtù della direttiva 67/427/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1967, relativa all'impiego di taluni agenti conservativi per il trattamento in superficie degli agrumi, nonché alle misure di controllo qualitativo e quantitativo degli agenti conservativi contenuti negli e sugli agrumi (GU 148, pag. 1). L'articolo 1, paragrafo 2, di tale direttiva ha modificato la sezione I dell'allegato della direttiva 64/54/CEE del Consiglio, del 5 novembre 1963, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti i conservativi che possono essere impiegati nelle derrate destinate all'alimentazione umana, in modo tale da aggiungervi un'iscrizione relativa, segnatamente, all'OPP. Come risulta dall'articolo 1 di quest'ultima direttiva, il suo allegato conteneva i conservativi che gli Stati membri potevano autorizzare per la protezione delle derrate destinate all'alimentazione umana (alimenti). L'iscrizione relativa all'OPP, aggiunta dalla direttiva 67/427, prevedeva che esso potesse essere utilizzato «esclusivamente per il trattamento in superficie» degli agrumi e, inoltre, indicava che il trattamento doveva essere indicato «nel commercio al dettaglio, con una menzione visibile, che garantisca, in maniera non equivoca, l'informazione del consumatore».
- <sup>168</sup> La direttiva 91/414 aveva ad oggetto, ai sensi del suo articolo 1, paragrafo 1, l'autorizzazione, l'immissione in commercio, l'utilizzazione e il controllo di prodotti fitosanitari presentati nella loro forma commerciale, l'immissione in commercio e il controllo delle sostanze attive destinate ad un uso definito all'articolo 2, paragrafo 1 di tale direttiva. In conformità dell'articolo 2, paragrafo 1, di tale direttiva, l'espressione «prodotti fitosanitari» designava le sostanze attive destinate, segnatamente, a conservare i prodotti vegetali, sempreché tali sostanze o prodotti non fossero disciplinati da disposizioni speciali in materia di conservanti. Proprio in quanto l'OPP era oggetto, all'epoca, di tali disposizioni speciali (ossia quelle della direttiva 64/54, come modificata dalla direttiva 67/427), esso non rientrava nell'ambito di applicazione della direttiva 91/414.
- <sup>169</sup> La direttiva 64/54 è stata abrogata, con effetto a decorrere dal 25 marzo 1995, in forza dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 95/2/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 1995, relativa agli additivi alimentari diversi dai coloranti e dagli edulcoranti (GU L 61, pag. 1), che l'ha sostituita. La direttiva 95/2 conteneva parimenti, al suo allegato, un'iscrizione relativa all'OPP. Essa precisava che quest'ultimo era autorizzato unicamente per il trattamento in superficie degli agrumi, e fissava una quantità massima autorizzata. Per contro, essa non conteneva una disposizione analoga a quella della direttiva 64/54, come modificata dalla direttiva 67/427, secondo la quale tale trattamento doveva essere indicato nell'etichettatura. Occorre tuttavia rilevare che, come affermato dalla Commissione, un obbligo del genere era previsto, all'epoca, dalla norma specifica dell'Unione relativa agli agrumi, adottata dal regolamento (CEE) n. 920/89 della Commissione, del 10 aprile 1989, che stabilisce le norme di qualità per le carote, gli agrumi e le mele e pere da tavola e che modifica il regolamento n. 58 (GU L 97, pag. 19).
- <sup>170</sup> La Commissione ha spiegato, nelle proprie memorie, che l'OPP non viene utilizzato soltanto quale agente conservante della frutta, bensì anche per la disinfestazione dei depositi, e che gli operatori del settore avevano chiesto la sua valutazione sulla base della direttiva 91/414. Essa avrebbe pertanto deciso di proporre la sua soppressione dall'allegato della direttiva 95/2, affinché l'OPP potesse essere iscritto nell'elenco delle sostanze autorizzate figurante all'allegato I della direttiva 91/414.
- <sup>171</sup> La proposta della Commissione è sfociata nell'adozione della direttiva 2003/114/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 dicembre 2003, che modifica la direttiva 95/2 (GU L 24, pag. 58). Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, e del paragrafo 3, punto B, dell'allegato a tale direttiva, l'iscrizione relativa all'OPP, figurante all'allegato alla direttiva 95/2, è stata soppressa. Tuttavia, una nota a piè di pagina in tale parte dell'allegato alla direttiva 2003/114 precisava quanto segue: «La soppressione

[dell'OPP] entra in vigore non appena i requisiti in materia di etichettatura dei prodotti alimentari trattati con questa/e sostanza/e divengono applicabili a titolo della normativa comunitaria relativa ai limiti massimi di residui per i pesticidi».

- 172 Occorre inoltre rilevare che, tramite il suo articolo 3, la direttiva 2003/114 ha espressamente abrogato la direttiva 67/427. Tuttavia, tale abrogazione non riguardava evidentemente l'articolo 1, paragrafo 2, di tale direttiva, che ha modificato la direttiva 64/54 (v. punto 168 supra). Tale disposizione era già stata abrogata, con il resto della direttiva 64/54, dalla direttiva 95/2. L'abrogazione effettuata dall'articolo 3 della direttiva 2003/114 riguardava le altre disposizioni della direttiva 67/427, relative alle modalità di prelievo dei campioni di agrumi per il controllo degli agenti conservativi (v., segnatamente, articolo 2 e allegato alla direttiva 67/427).
- 173 La Commissione rileva parimenti che la nota a piè di pagina menzionata al punto 171 supra, non figurava nel suo progetto di direttiva, ma è stata introdotta in forza di un emendamento del Parlamento, accettato dal Consiglio. Secondo la Commissione, la sua introduzione «ha creato una situazione delicata, in quanto, da un lato, [la] condizione [posta da tale nota] non poteva essere letteralmente soddisfatta, in assenza di un fondamento normativo nella legislazione sulle percentuali massime in residui dei pesticidi e, dall'altro, era necessario autorizzare l'iscrizione dell'OPP nell'elenco delle sostanze attive autorizzate in virtù della direttiva [91/414], dal momento che gli operatori del settore avevano già sostenuto spese considerevoli nell'ambito della procedura di valutazione». La Commissione fa presente che «[i]n tali circostanze, [essa] ha deciso, nel 2009, di adottare una posizione pragmatica e di ritenere che la volontà del legislatore di mantenere l'obbligo di menzionare l'utilizzazione dell'OPP (...) venisse soddisfatta dall'esistenza della norma di commercializzazione sugli agrumi, la quale applicava detto obbligo a tutti i trattamenti post-raccolta».
- 174 Infatti, in forza della direttiva 2009/160/UE della Commissione, del 17 dicembre 2009, recante modifica della direttiva 91/414/CEE per includere il 2-Fenilfenol tra le sostanze attive (GU L 338, pag. 83), l'OPP è stato incluso nell'elenco dei prodotti fitosanitari contemplati dalla direttiva 91/414.
- 175 Il Regno di Spagna fa valere che sarebbe stato possibile definire le condizioni di etichettatura, per l'OPP, nell'ambito della normativa relativa ai pesticidi. Tale opportunità non sarebbe stata colta e non sarebbe più possibile giustificare la disposizione impugnata invocando la nota a piè di pagina che figura nell'allegato alla direttiva 2003/114.
- 176 Orbene, occorre rilevare che, nell'ambito della presente causa, il Tribunale non è chiamato a decidere né se la condizione posta dalla direttiva 2003/114 per la soppressione dell'OPP dall'elenco degli additivi alimentari sia stata rispettata, né se la direttiva 2009/160, che l'ha iscritto nell'elenco dei prodotti fitosanitari presi in considerazione dalla direttiva 91/414, sia viziata da illegittimità.
- 177 Ciò che rileva, ai fini della presente causa, è il fatto che la Commissione ha ritenuto che la nota a piè di pagina figurante nell'allegato alla direttiva 2003/114 testimoniava la volontà del legislatore dell'Unione di prevedere un obbligo di etichettatura per i generi alimentari trattati con l'aiuto dell'OPP e che essa ha tenuto conto di tale elemento in occasione dell'adozione della disposizione impugnata. Infatti, allorché il direttore generale della DG «Agricoltura e sviluppo rurale», nella sua lettera menzionata al punto 64 supra, rilevava che l'abrogazione dell'obbligo di etichettatura previsto dalla disposizione impugnata «solleverebbe obiezioni per quanto riguarda[va] la corretta applicazione della normativa sugli additivi alimentari», era evidente che esso faceva riferimento proprio alla volontà del legislatore dell'Unione espressa nella summenzionata nota a piè di pagina, la quale figurava in un testo facente parte della normativa dell'Unione relativa agli additivi alimentari.

178 Una volta effettuate tali precisazioni, diviene evidente che alla Commissione non può essere contestata una percezione erronea della volontà del legislatore in tale materia. Tale volontà si evince chiaramente dalla nota a piè di pagina di cui trattasi, il cui testo è privo di ambiguità. Di conseguenza, sempre in relazione a tale questione, non sussistono elementi che consentono di constatare un manifesto errore di valutazione della Commissione.

179 Inoltre, non è necessario accertare se, come sembra sostenere il Regno di Spagna, la Commissione avrebbe potuto sopprimere l'obbligo di etichettatura previsto dalla disposizione impugnata, senza violare né la direttiva 2003/114 né un altro testo del diritto dell'Unione. È sufficiente rilevare che la Commissione, la quale dispone di un ampio margine discrezionale in materia, ha deciso di non procedere ad una siffatta soppressione.

Sul rispetto del principio di proporzionalità

180 Resta pertanto da esaminare la questione se la disposizione impugnata rispetti il principio di proporzionalità, vale a dire, alla luce della giurisprudenza citata al punto 152 supra, se essa presenti o meno un carattere manifestamente inadeguato rispetto allo scopo perseguito.

181 Lo scopo perseguito dalla disposizione impugnata è quello menzionato al punto 130 supra; essa è intesa ad assicurare una migliore informazione dei consumatori degli agrumi di cui trattasi, richiamando la loro attenzione sul fatto che tali frutti sono stati oggetto di un trattamento post-raccolta con agenti conservanti o altre sostanze chimiche.

182 L'argomento sintetizzato al punto 124 supra, secondo il quale l'etichettatura obbligatoria degli agrumi crea, per i loro produttori, uno svantaggio concorrenziale rispetto ai produttori di altri prodotti ortofrutticoli, sembra effettivamente deporre nel senso dell'inadeguatezza della misura introdotta dalla disposizione impugnata rispetto a tale obiettivo.

183 Tuttavia, tale argomento muove dalla premessa secondo la quale i consumatori ignorano che tutti i prodotti ortofrutticoli sono oggetto di trattamenti da parte di diverse sostanze, a prescindere dal fatto che esse vengano qualificate come agenti conservanti, additivi alimentari o prodotti fitosanitari. Si deve necessariamente rilevare che si tratta di una premessa erronea.

184 Infatti, è lo stesso Regno di Spagna a menzionare, nelle proprie memorie, un sondaggio pubblicato nel 2010, secondo il quale, allorché viene sottoposto ai consumatori un elenco di potenziali problemi associati agli alimenti, il 31 % delle persone interpellate designa i pesticidi come il rischio più rilevante.

185 Inoltre, è noto che esistono, per la quasi totalità dei prodotti ortofrutticoli, etichette speciali per indicare che essi provengono dall'agricoltura biologica e che non sono stati trattati con sostanze chimiche. Di conseguenza, i consumatori sono consapevoli, in generale, del fatto che i prodotti ortofrutticoli che non sono muniti di una siffatta etichetta possono essere stati oggetto di un tale trattamento. Non si può pertanto ritenere che, percependo l'indicazione esterna speciale per gli agrumi, i consumatori perverranno, a contrario, alla conclusione errata secondo la quale gli altri prodotti ortofrutticoli, che non presentano una siffatta indicazione, non sono stati trattati con sostanze chimiche.

186 Il Regno di Spagna sostiene parimenti che la disposizione impugnata, poiché riguarda anche gli agrumi destinati all'esportazione, comporta uno svantaggio concorrenziale per gli agrumi provenienti dall'Unione sui mercati dei paesi terzi la cui legislazione non esige un'etichettatura analoga a quella imposta dalla disposizione impugnata. Su tali mercati, gli agrumi provenienti dall'Unione entrerebbero in concorrenza con gli agrumi provenienti da altri paesi, la cui legislazione non esige neppure una siffatta etichettatura. Il consumatore del paese importatore di cui trattasi potrebbe dunque avere

l'impressione errata che i prodotti provenienti da paesi terzi debbano essere preferiti a quelli provenienti dall'Unione, in quanto, a differenza di questi ultimi, essi non sono stati trattati con sostanze chimiche successivamente allo loro raccolta.

187 A tal riguardo, occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 38 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, «[n]elle politiche dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione dei consumatori». Orbene, né tale disposizione né l'articolo 169 TFUE (v. punto 94 supra) operano una distinzione fra i consumatori all'interno e all'esterno dell'Unione. Di conseguenza, allorché la Commissione ritiene che una misura come, nella specie, l'etichettatura degli agrumi in relazione al loro eventuale trattamento post-raccolta, sia necessaria al fine di garantire una tutela adeguata dei consumatori, non si può ammettere che essa distingua fra i consumatori all'interno e all'esterno dell'Unione, imponendo un siffatto obbligo nel caso dei prodotti destinati ai primi, ma non nei confronti di quelli destinati ai secondi.

188 Inoltre, un livello uniforme ed elevato di tutela dei consumatori, sia all'interno che all'esterno dell'Unione, fa parte di un'immagine di qualità ed affidabilità dei prodotti provenienti dall'Unione, e contribuisce al mantenimento ovvero al rafforzamento, della loro posizione sui mercati internazionali. È quanto ha indicato, del resto, in sostanza, la Commissione, allorché è stata interrogata, in udienza, in merito ai motivi che l'hanno portata a non escludere dall'ambito di applicazione della disposizione impugnata gli agrumi destinati all'esportazione verso un paese la cui legislazione non esige un'indicazione esterna come quella imposta da tale disposizione. Occorre parimenti sottolineare che il Regno di Spagna non ha dedotto alcun argomento specifico idoneo a rimettere in discussione le considerazioni che precedono.

189 Infatti, nel caso di un pregiudizio per la salute dei consumatori all'esterno dell'Unione a causa dell'assenza di indicazioni esterne relative ai trattamenti post-raccolta degli agrumi provenienti da quest'ultima, l'immagine di qualità e di affidabilità dei prodotti provenienti dall'Unione rischierebbe di essere danneggiata. Ne consegue che l'argomento del Regno di Spagna sintetizzato al punto 186 supra non può essere accolto.

190 Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, si deve concludere che alla Commissione non può essere contestato, in sede di adozione della disposizione impugnata, né un manifesto errore di valutazione né una violazione del principio di proporzionalità. Ne consegue che il quinto motivo dev'essere respinto, al pari del ricorso in toto.

### **Sulle spese**

191 Ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché il Regno di Spagna è rimasto soccombente e la Commissione ne ha fatto domanda, il Regno di Spagna va condannato alle spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Ottava Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) **Il ricorso è respinto.**
- 2) **Il Regno di Spagna è condannato alle spese.**

Gratsias

Kancheva

Wetter

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 13 novembre 2014.

Firme