

Sommario

Editoriale

Luigi Costato
Ambiente, agricoltura e
alimentazione 1

Expo 2015

Stefano Vaccari
Food right and food
sovereignty: the legacy
of Milan Charter 4

Interventi

Stefano Nespor
Le mani di Engels:
sistema alimentare mondiale,
ambiente e cambiamento
climatico 9

Ricerche

Neal Fortin
The US Food Safety
Modernization Act:
Implications in Transnational
Governance of Food Safety,
Food System Sustainability,
and the Tension with Free Trade 19

Marianna Giuffrida
Il diritto fondamentale alla
sicurezza alimentare tra
esigenze di tutela della salute
umana e promozione della
libera circolazione delle merci 34

Commenti

Laura Costantino
Istituzioni europee, Stati
membri ed organizzazioni
internazionali: quale rapporto
nel processo di creazione
delle regole sul vino? 45

Rassegne

Stefano Visani
Modelli normativi a confronto:
regolamentazione degli
Ogm tra UE e USA 57

Editoriale

Ambiente, agricoltura e alimentazione

A Parigi, in questi giorni, si è discusso a lungo sul come frenare la crescita di emissioni che provocano l'aumento di CO₂ nell'atmosfera, causa – secondo una convinzione molto diffusa – dei cambiamenti climatici in atto.

Dando per scontato che tutto ciò sia vero, bisognerebbe anche ricordare che le più grandi “mangiatrici” di CO₂ sono le piante, sicché un rimedio naturale sarebbe costituito dall'aumento del numero delle stesse sulla terra.

Si obietterà che si sta cercando di limitare la deforestazione dell'Amazzonia (sembra, tuttavia, con scarso successo), ma occorrerebbe anche considerare quanto avvenuto, senza allontanarsi dal nostro territorio, nella pianura padana e quanto minaccia di accadere altrove.

La valle padana, creata dall'erosione delle montagne i cui detriti sono stati trasportati nel piano, colmando l'antico mare che arrivava fino a dove si trova oggi Torino, e dai fiumi, specie dal Po, è uno dei luoghi più fertili del mondo: acqua in abbondanza e terreno ferace ne fanno un vero paradiso terrestre per gli agricoltori.

Eppure essa è stata sottratta, per circa un terzo della superficie totale, alla coltivazione a seguito della cementificazione, spesso selvaggia, che l'ha colpita negli anni, specie del dopoguerra più recente.

Questi esiti nefasti, ora, si stanno ottenendo anche altrove, ad esempio, in Cina, enorme paese in via di cementificazione massiva, e in molti dei paesi in via di sviluppo. Stanno crescendo le megalopoli, che occupano spazi enormi di terreno, sottraendolo definitivamente alle piante.

Considerando che i problemi che oggi dobbiamo affrontare, oltre a qualche guerra di religione decisamente fuori tempo massimo e capace di provocare distruzioni immani e migrazioni di masse disperate alla ricerca di pace, sono la fame di quasi un miliardo di esseri umani, molti dei quali anch'essi migranti, e l'eccesso di CO₂ prodotto dalle attività dell'uomo (ma non solo), sembra sarebbe ora di coniugare la soluzione di due problemi cercando di mettere a coltura non solo i terreni fertili ma anche quelli di minor interesse produttivo, ma che potrebbero comunque fornire qualche pianta capace di “divorare” CO₂.

L'esempio di una onlus belga, che è riuscita a far prosperare l'abete oltre i tremila metri di altitudine nelle montagne peruviane, creando un centro di produzione del legno assai prospero, dovrebbe essere ripetuto su vasta scala, come si dovrebbero imitare coloro che sfruttano il sole con celle solari impiantate non su terreni atti alla coltivazione – come è accaduto, malauguratamente, persino nella pianura del Po, e con sostegni pubblici – ma in luoghi sassosi e sterili.

rivista di diritto alimentare

Direttore

Luigi Costato

Vice direttori

Ferdinando Albisinni - Paolo Borghi

Comitato scientifico

Francesco Adornato - Sandro Amorosino - Alessandro Artom
Corrado Barberis - Lucio Francario - Alberto Germanò
Giovanni Galloni - Corrado Giacomini - Marianna Giuffrida
Marco Goldoni - Antonio Jannarelli - Emanuele Marconi
Pietro Masi - Lorenza Paoloni - Michele Tamponi

Segreteria di Redazione

Monica Minelli

Editore

A.I.D.A. - ASSOCIAZIONE
ITALIANA DI DIRITTO ALIMENTARE

Redazione

Via Ciro Menotti 4 - 00195 Roma
tel. 063210986 - fax 063217034
e-mail redazione@aida-ifla.it

Sede legale

Via Ricchieri 21 - 45100 Rovigo

Periodico iscritto il 18/9/2007 al n. 393/2007 del Registro
della Stampa presso il Tribunale di Roma (online)
ISSN 1973-3593 [online]

Periodico iscritto il 26/5/2011 al n. 172/2011 del Registro
della Stampa presso il Tribunale di Roma (su carta)
ISSN 2240-7588 [stampato]
stampato in proprio

dir. resp.: Ferdinando Albisinni

HANNO COLLABORATO A QUESTO FASCICOLO

LAURA COSTANTINO, ricercatore nell'Università di Bari

LUIGI COSTATO, emerito nell'Università di Ferrara

NEAL FORTIN, professore nella Michigan State University (USA)

MARIANNA GIUFFRIDA, ordinario nell'Università di Messina

STEFANO NESPOR, Avvocato in Milano

STEFANO VACCARI, Capo dell' Ispettorato Repress.Frodi del Mipaaf

STEFANO VISANI, Università di Bologna

I testi pubblicati sulla Rivista di diritto alimentare, ad eccezione delle rubriche informative, sono sottoposti alla valutazione aggiuntiva di due "referees" anonimi. La direzione della rivista esclude dalla valutazione i contributi redatti da autori di chiara fama. Ai revisori non è comunicato il nome dell'autore del testo da valutare. I revisori formulano un giudizio sul testo ai fini della pubblicazione, ed indicano eventuali integrazioni e modifiche che ritengono opportune.

Nel rispetto della pluralità di voci e di opinioni accolte nella Rivista, gli articoli ed i commenti pubblicati impegnano esclusivamente la responsabilità degli autori.

Occorre, dunque, sapere coniugare il problema della food security a livello mondiale con quello dell'ecosistema. O è chiedere troppo?

Luigi Costato

L'editoriale che apre il fascicolo muove dalla relazione – ormai largamente acquisita sul piano teorico, ma tuttora poco praticata nella quotidianità delle scelte di regolazione, amministrazione e gestione – fra ambiente, agricoltura, e alimentazione; relazione che è stata da ultimo al centro dell'EXPO di Milano.

Da più parti si sottolinea, rettamente, la dimensione intrinsecamente globale della questione ambientale e dei cambiamenti climatici in atto e si auspica una più ampia consapevolezza e partecipazione, sia da parte dei Paesi più ricchi, sia da parte dei Paesi che stanno conoscendo uno sviluppo economico accelerato ma che reca con sé rilevanti esternalità negative proprio in termini ambientali.

Un elemento va però sottolineato – come pone in evidenza l'editoriale – ed è quello che appartiene all'esperienza degli studiosi del diritto agrario ed oggi del diritto ambientale e del diritto alimentare: occorre *“ricordare che le più grandi “mangiatrici” di CO2 sono le piante, sicché un rimedio naturale sarebbe costituito dall'aumento del numero delle stesse sulla terra”*.

In altre parole: occorre riflettere non solo in termini negativi, di divieti e proibizioni, ma in termini positivi, di scelte *per* e non solo *contro*, recuperando una dimensione produttiva dell'agricoltura, territorialmente localizzata, come strumento necessario per rispondere assieme alla riscoperta domanda di *Global Food Security* ed alla non più rinviabile richiesta di sostenibilità ambientale.

La promozione ed il sostegno dell'attività agricola, nella sua dimensione risalente e identitaria di attività di coltivazione e di cura del ciclo biologico, si conferma così come passaggio essenziale per scelte che riescano a coniugare *diritto al cibo* e *diritto alla salute*, in quest'ultimo comprendendo anche le componenti di sostenibilità ambientale.

A questi temi, centrali nella riflessione sul *diritto, il governo e la destinazione delle risorse naturali*, è dedicato pressoché interamente questo fascicolo della Rivista.

L'intervento iniziale è dedicato alle conclusioni di **Expo 2015**. Stefano Vaccari riferisce della *Carta di Milano* e del progressivo emergere, in più sedi, nazionali ed internazionali, della tendenza al riconoscimento delle categorie del *Food right* e della *Food sovereignty* come componenti essenziali ed irrinunciabili nella declinazione dei diritti umani, con quanto ne segue in ordine all'individuazione di conseguenti obblighi e doveri, sia dei cittadini come individui che delle istituzioni e degli Stati.

Negli **Interventi**, Stefano Nespors indaga, con ricchezza di analisi e di dati, sul sistema alimentare mondiale, proponendo una ricostruzione ed una rilettura degli equilibri (e squilibri) che lo caratterizzano, e sottolineando gli

indubbi progressi segnati dagli ultimi decenni nella lotta alla sottonutrizione su scala mondiale.

Ne risulta confermata la peculiare relazione fra *sistema alimentare globale ed ambiente*, e nel medesimo tempo la necessità di guardare in modo non ideologico alle possibilità offerte dalle nuove tecnologie, ivi incluse quelle relative alle coltivazioni OGM, nella consapevolezza che “il rapporto tra sistema alimentare e cambiamento climatico è bilaterale: così il cambiamento climatico è non solo il prodotto (anche) del sistema alimentare, *ma è anche la causa* di importanti modifiche nella produzione di cibo.” – come sottolinea Nespor, che conclude richiamando l’importanza della proposta di una “Alleanza Mondiale per l’Agricoltura Intelligente”.

Nella sezione dedicata alle **Ricerche**, Neal Fortin analizza il recente intervento legislativo statunitense, lo US Food Safety Modernization Act del 2011, in chiave storico-comparativa, ponendo in rilievo i nuovi paradigmi introdotti da questa significativa riforma per raffronto al quadro degli accordi commerciali in tema di commercio. Fortin sottolinea che il tema della *Food safety* ha acquistato una dimensione diversa ed originale in presenza di un’inarrestabile globalizzazione dei commerci di prodotti agricoli ed alimentari, con il conseguente passaggio da una logica di reazione ad una logica di prevenzione. Ne risulta confermata la tendenza ad una sorta di *global governance* della *food safety*, sicché – con paradosso solo apparente – l’insistenza della nuova legislazione statunitense sulla sicurezza dei prodotti alimentari importati finisce con l’aver effetti positivi sia sugli standards di sicurezza della produzione domestica che su quelli dell’intera dimensione globalizzata della produzione alimentare, confermando la relazione speculare che lega transnazionalità delle produzioni e transnazionalità delle regole.

Lo studio di Marianna Giuffrida su “*Il diritto fondamentale alla sicurezza alimentare*” propone una compiuta ed articolata analisi delle declinazioni della sicurezza alimentare sia come *food security* che come *food safety*, muovendo dalla dimensione propriamente costituzionale di tale diritto fondamentale, e rileggendo la sua implementazione all’interno dell’evoluzione delle politiche europee ed anzitutto della Politica Agricola Comune. Lo studio sottolinea come, in tale prospettiva, anche il principio di libera circolazione delle merci assume la natura di “*strumento-fine diretto, a sua volta, al perseguimento dell’obiettivo ultimo di contribuire in modo significativo ad assicurare la salute ed il benessere dei cittadini*”, e come – per altro verso – la sicurezza alimentare si leghi strettamente ai temi della tutela dell’ambiente e dell’uso sostenibile delle risorse naturali. Sicché anche le scelte in tema di produzione di energia da fonti rinnovabili e sull’uso del solo agricolo si confermano intimamente collegate, di guisa da imprimere alla Politica Agricola Comune natura di strumento intrinsecamente versatile, tale da consentire l’adozione di “*scelte strategiche finalizzate a soddisfare istanze di rilevanza globale*”.

Nei **Commenti**, Laura Costantino commenta una recente sentenza della Corte di giustizia che, su ricorso della Germania, ha investito la decisione assunta dal Consiglio UE nel 2012 in tema di votazioni da adottare in sede OIV. Come è noto, soltanto alcuni Stati membri sono membri della OIV, mentre l’Unione Europea non ha mai aderito come membro e partecipa ai lavori soltanto come osservatore. Il Consiglio nel 2012, su proposta della Commissione, ha deliberato che in sede OIV i rappresentanti degli Stati membri avrebbero dovuto votare non individualmente, ma nel rispetto di quanto deciso dal Consiglio (su temi molto controversi, quali il vino dealcolizzato o la correzione del titolo alcolometrico). La Corte di giustizia ha respinto il ricorso, argomentando sulla base del principio di leale collaborazione e confermando – come osserva la Costantino: “il processo di contaminazione tra fonti e la natura multilivello della disciplina alimentare, laboratorio scientifico peculiare per il giurista europeo”.

Conclude il fascicolo, nella sezione dedicata alle **Rassegne**, l’indagine di Stefano Visani, che dopo aver richiamato in chiave comparativa le scelte disciplinari in tema di OGM operate nell’Unione Europea e negli USA, analizza alcune rilevanti decisioni in materia, sottolineando l’esigenza di operare scelte consapevoli innanzi alle sfide (ed alle opportunità) poste dall’innovazione tecnologica e scientifica.

Commenti

Istituzioni europee, Stati membri ed organizzazioni internazionali: quale rapporto nel processo di creazione delle regole sul vino?

Laura Costantino

La sentenza in commento si segnala in quanto espressione della complessità della gestione di processi decisionali nei rapporti tra istituzioni europee, Stati membri e organizzazioni internazionali nell'esercizio della competenza concorrente.

Nel caso di specie, l'Organizzazione internazionale della vigna e del vino, della quale sono membri effettivi solo alcuni degli Stati membri dell'UE, ma non l'UE in quanto tale, aveva deciso in ordine all'adozione di risoluzioni inerenti alcune pratiche enologiche, tra le quali la dealcolizzazione dei vini, in un contesto normativo rappresentato dal reg. 1234/2007 che agli artt. 120 septies e opties rinviava espressamente alle pratiche raccomandate dall'OIV.

Si discuteva, quindi, sulla legittimità della decisione del Consiglio UE con la quale si forniva agli Stati membri l'indirizzo di voto su alcuni progetti di risoluzione in seno all'OIV.

La Repubblica federale di Germania proponeva dinanzi alla Corte di Giustizia ricorso di annullamento contro tale decisione, contestando la base giuridica sulla quale il Consiglio aveva basato l'adozione della decisione. Si tratta, nel merito, degli art. 218, paragrafo 9 e 43 del TFUE.

1.- Fatti all'origine della controversia

Il caso nasce in seguito ad un ricorso di annulla-

mento presentato dalla Repubblica federale di Germania avente ad oggetto la decisione del Consiglio dell'UE del 18 giugno 2012, riguardante la posizione da adottare in merito ad alcune risoluzioni da votare in seno all'Organizzazione internazionale della vigna e del vino (in seguito, OIV). Il Consiglio ha adottato la decisione de qua a maggioranza qualificata degli Stati membri, su input della Commissione; un certo numero di Stati, tra i quali la ricorrente Germania, ha votato contro l'adozione di tale decisione.

La decisione impugnata individua i progetti di risoluzione dell'OIV che inciderebbero sull'acquis comunitario e, sulla base dell'art. 43 e 218, paragrafo 9 TFUE, stabilisce la posizione che l'Unione assume nell'ambito dell'Assemblea generale dell'OIV alla quale devono conformarsi gli Stati membri aderenti. L'OIV, com'è noto, è un organismo intergovernativo a carattere scientifico e tecnico avente una competenza riconosciuta nel settore della vigna, del vino, delle bevande a base di vino, dell'uva da tavola, dell'uva secca e degli altri prodotti della viticoltura (art. 1, paragrafo 2 dell'Accordo istitutivo del 3 aprile 2001)¹. L'organismo è stato istituito dall'Accordo internazionale di Parigi del 3 aprile 2001 come derivazione diretta dell'Ufficio internazionale del vino, a sua volta istituito dall'Accordo internazionale del 29 novembre 1924 e diventato poi Ufficio internazionale della vigna e del vino con una decisione del 4 settembre 1958.

Obiettivi dell'OIV sono indicare ai propri membri le misure per tener conto delle esigenze dei produttori, dei consumatori e degli altri operatori del settore; sostenere le altre organizzazioni internazionali intergovernative e non che svolgono attività normativa; contribuire all'armonizzazione internazionale delle pratiche e delle norme esistenti ed elaborare nuove norme internazionali atte a migliorare la produzione e la commercializzazione dei prodotti vitivi-

(¹) Come fa notare A. Germanò, *La disciplina dei vini dalla produzione al mercato*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2007, 3: "è stato il continuo allargamento del mercato a spazi commerciali sempre più ampi ad imporre la necessità che vi fosse una identica denominazione legale: così l'Organizzazione internazionale della vigna e del vino ha previsto che nessun altro prodotto se non quello che proviene dalla fermentazione alcolica del succo di uva fresca potesse ricevere l'appellativo di vino".

nicoli (art.2). A tal fine, l'OIV elabora raccomandazioni sulle condizioni della produzione vinicola, sulle pratiche enologiche, definizione e/o descrizione di prodotti, etichettatura e condizioni di commercializzazione, metodi di analisi e valutazione dei prodotti².

Soltanto alcuni degli Stati membri dell'UE sono allo stesso tempo membri dell'OIV; l'Unione non è membro dell'Organizzazione, ma fruisce dello status di ospite (art.5, paragrafo 2, regolamento interno OIV).

2.- La decisione impugnata

Gli Stati membri hanno sin dalla nascita dell'Organizzazione internazionale coordinato di loro iniziativa le rispettive posizioni all'interno dei differenti gruppi di lavoro. Nel maggio 2011 la Commissione europea ha presentato una proposta di decisione al Consiglio, sulla base dell'art. 218, paragrafo 9, TFUE, che stabiliva le posizioni da adottare relativamente ad alcune specifiche raccomandazioni da votare nell'ambito dell'OIV. Tale proposta, tuttavia, non è stata adottata. Solo nel 2012, nel corso della riunione del Consiglio Agricoltura e Pesca del 18 luglio, è stata assunta la decisione de qua, a maggioranza qualificata. La decisione impugnata, che ha come base giuridica l'art. 218 paragrafo 9 e l'art. 43 TFUE, è rivolta agli Stati membri che sono invitati ad agire congiuntamente nell'interesse dell'Unione. Nel considerando 8 della decisione si legge che le risoluzioni (che verranno prese dall'OIV) che sono state oggetto di ampie discussioni tra gli esperti tecnico-scientifici del settore vitivinicolo, contribuiscono all'armonizzazione internazionale delle norme che disciplinano il settore e istituiranno un quadro in grado di garantire la concorrenza leale negli scambi di prodotti vitivinicoli. Gli Stati membri dovrebbero, dunque, appoggiare le proposte di risoluzione che riguardano, tra le altre, la dealcolizzazione dei vini, la correzione del titolo

alcolometrico dei vini, la riduzione del tenore di zucchero nei mosti, ecc.

La Repubblica federale di Germania ha reso una dichiarazione, riportata nella decisione impugnata, eccependo la non applicabilità della base giuridica prescelta per regolare i rapporti con l'OIV.

L'art. 218 paragrafo 9 del TFUE stabilisce che "il Consiglio, su proposta della Commissione ... adotta una decisione sulla sospensione dell'applicazione di un accordo e ... stabilisce le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici...". Secondo la ricorrente, la norma in questione non è applicabile ad un accordo internazionale concluso da Stati membri e non dall'Unione in quanto tale. Il testo della norma fa riferimento espressamente alle posizioni da adottare "a nome dell'Unione" e questa espressione, secondo la tesi della ricorrente, presupporrebbe che quest'ultima disponga di un diritto di voto all'interno dell'organismo. Inoltre, l'estensione per analogia dell'iter procedurale previsto dall'art. 218, paragrafo 9, all'attuazione di accordi internazionali conclusi da Stati membri, violerebbe il principio di attribuzione (art.5, paragrafi 1 e 2 TUE). Ancora, la ricorrente sostiene che le pratiche e le norme interessate dalle raccomandazioni dell'OIV ricadono nell'ambito dell'agricoltura, materia di competenza concorrente tra Stati e Unione ai sensi dell'art. 4, par. 2, lettera d), TFUE. In ultimo, la ricorrente, sostenuta dagli altri Stati membri intervenienti, sostiene che le raccomandazioni dell'OIV non ricadono nella categoria degli atti indicati dall'art. 218, par. 9, ovvero, atti che hanno effetti giuridici.

Il Consiglio si oppone alla tesi della ricorrente, precisando, in particolare, che in forza dell'art. 3, paragrafo 2, TFUE, l'Unione dispone di una competenza esterna esclusiva nelle materie oggetto delle raccomandazioni dell'OIV, in quanto idonee ad incidere su norme comuni dell'UE. I reg. 1234/2007 e 606/2009 prevedono che le raccomandazioni

(²) È di tutta evidenza che autorizzare o vietare una determinata pratica enologica da parte degli Stati membri incide fortemente sulla libera circolazione delle merci. Nella sentenza *Celestini* (Corte di Giustizia 5 giugno 1997, causa C-105/94) la controversia oggetto del giudizio nasceva proprio in seguito all'applicazione da parte della Germania di un metodo di analisi per la verifica della presenza di acqua nel vino, differente da quello utilizzato dall'Italia, creando il problema della verifica della compatibilità con il principio della libera circolazione delle merci.

dell'OIV su pratiche enologiche e metodi di analisi, serviranno da base nell'elaborazione della disciplina dell'Unione; di conseguenza, secondo tale tesi, essi producono effetti giuridici.

3.- Il giudizio della Corte

La Corte di Giustizia analizza in primo luogo il testo dell'art. 218, par.9, TFUE, rilevando che la norma fa riferimento ad un organismo istituito da un accordo, senza precisare che l'Unione debba essere parte di tale accordo. La formulazione letterale della norma in questione, dunque, a giudizio della Corte, non osta a che l'UE assuma una decisione che stabilisce una posizione da adottare in un organismo di cui non è parte.

Neanche l'argomento della ricorrente basato sulla competenza per materia in riferimento a quanto stabilito dall'art. 43 TFUE viene accolto dalla Corte; la circostanza che l'UE non sia parte dell'accordo internazionale in questione non pregiudica il legittimo esercizio della competenza stabilendo una posizione da adottare a suo nome nell'organismo istituito da tale accordo³. La Corte di Giustizia aveva già espresso una posizione simile in un parere relativo alla partecipazione degli Stati membri all'Organizzazione internazionale del lavoro, in materia di sicurezza durante l'impiego delle sostanze chimiche sul lavoro: anche in questo caso la competenza spettava congiuntamente agli Stati membri ed alla Comunità. La Corte ha precisato che "qualora risulti che la materia disciplinata da una convenzione internazionale rientra in parte nella competenza della Comunità e in parte in quella

degli Stati membri, l'esigenza di unità nella rappresentanza internazionale della Comunità impone di garantire una stretta collaborazione tra questi ultimi e le istituzioni comunitarie tanto nel processo di negoziazione e di stipulazione quanto nell'adempimento degli impegni assunti"⁴.

La seconda questione che affronta la Corte consiste nel verificare se le raccomandazioni adottate dall'OIV costituiscano atti che hanno effetti giuridici. Il Reg. 1234/2007 e il Reg. 606/2009 prevedono espressamente che le raccomandazioni dell'OIV sono assimilate a norme di diritto dell'UE per quanto riguarda alcune materie, tra cui, quelle oggetto della decisione impugnata. La Corte conclude pertanto che ai sensi dell'art. 218, par.9, TFUE le raccomandazioni dell'OIV hanno effetti giuridici e dunque l'UE sebbene non facente parte dell'OIV, è autorizzata a stabilire una posizione da adottare a suo nome relativamente a siffatte raccomandazioni, tenuto conto della loro incidenza diretta sull'acquis dell'Unione. Sulla base di tali considerazioni, e dissentendo dalle conclusioni espresse dall'Avvocato generale, la Corte respinge il ricorso.

4.- Analisi ed effetti della pronuncia

Le questioni affrontate dalla Corte nella presente sentenza assumono un'importanza considerevole, come sottolinea lo stesso Avvocato generale nelle sue Conclusioni, in riferimento al rapporto tra Stati membri ed Unione europea nel settore dell'azione esterna.

Prima di procedere all'analisi delle questioni affrontate dalla Corte di Giustizia, appare opportuno pre-

(³) A sostegno di tale tesi la Corte richiama un precedente, sentenza 12 febbraio 2009, Commissione/Grecia, causa C-45/07, punti 30, 31, 32: "Non può trovare accoglimento l'argomento della Repubblica ellenica secondo cui, non avendo la Comunità lo status di membro dell'IMO, un obbligo di astensione dalla partecipazione attiva a tale organizzazione non garantirebbe la salvaguardia dell'interesse comunitario. Infatti, il semplice fatto che la Comunità non sia membro di un'organizzazione internazionale non autorizza in alcun modo uno Stato membro, che agisca a titolo individuale nell'ambito della sua partecipazione ad un'organizzazione internazionale, ad assumere impegni atti ad incidere su norme comunitarie adottate per perseguire gli scopi del Trattato. Del resto, il fatto che la Comunità non abbia lo status di membro di un'organizzazione internazionale non impedisce che la sua competenza esterna possa essere effettivamente esercitata, segnatamente tramite gli Stati membri che agiscono congiuntamente nell'interesse della Comunità. La Repubblica ellenica richiama altresì l'art. 9, n. 1, del regolamento che, a suo avviso, assegna agli Stati membri la competenza esclusiva per attuare le prescrizioni sulla sicurezza stabilite da tale regolamento e fondate sulle modifiche della Convenzione SOLAS e del codice ISPS. In proposito è sufficiente rilevare che la competenza degli Stati membri, che discende dalla disposizione citata, non implica l'esistenza in capo a questi ultimi di una competenza esterna ad adottare iniziative idonee ad incidere sulle disposizioni del Trattato".

(⁴) Parere 2/91 del 19 marzo 1993.

cisare la normativa di riferimento nella questione controversa.

Il Reg. n. 1234/2007 (OCM unica) all'art. 120 *septies* dispone che per l'autorizzazione di pratiche enologiche la Commissione si basa sulle pratiche enologiche pubblicate e raccomandate dall'OIV; l'art. 120 *opties* stabilisce, poi, che i metodi di analisi per determinare la composizione dei prodotti vitivinicoli e le regole per stabilire se tali prodotti siano stati sottoposti a trattamenti in violazione delle pratiche enologiche autorizzate, sono quelli raccomandati e pubblicati dall'OIV. Ai sensi dell'art. 15, par. 2 del reg. n. 606/2009, recante alcune modalità di applicazione del reg. n. 479/2008 sulle categorie di prodotti vitivinicoli, pratiche enologiche e relative restrizioni, la Commissione pubblica nella Gazzetta ufficiale l'elenco e la descrizione dei metodi di analisi raccomandati dall'OIV. Inoltre, in conformità al regolamento (CE) n. 479/2008, il rispetto delle norme raccomandate dall'OIV per quanto attiene alle pratiche enologiche rappresenta una condizione sufficiente per l'immissione sul mercato europeo di vini provenienti da paesi terzi⁵.

Il legislatore europeo ha, dunque, espressamente previsto rinvii dinamici alle risoluzioni dell'OIV all'interno della normativa europea.

L'art. 218 par 9 TFUE stabilisce che "il Consiglio, su proposta della Commissione ... adotta una decisione sulla sospensione dell'applicazione di un accordo e ... stabilisce le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici...".

L'art. 4 TFUE, infine, indica i settori di competenza concorrente tra Stati membri e Unione, tra i quali, alla lettera d), è presente la materia agricoltura.

La questione affrontata dalla Corte ruota principalmente intorno alla verifica della legittimità dell'art. 218 par. 9 quale base giuridica in un caso in cui l'Unione non sia parte di un organismo internazionale e gli atti adottati da tale organismo non abbiano di per sé effetti giuridici, se non in modo derivato, essendo richiamati da una normativa europea.

Nelle sue Conclusioni, l'Avvocato generale sottolinea che un'interpretazione letterale della norma deve necessariamente muovere dal rilievo che l'art. 218 parla genericamente di accordo ma che è necessario restringere l'interpretazione ai casi nei quali l'Unione sia parte dell'accordo. Quanto agli effetti giuridici degli atti richiamati dalla norma, sempre ad opinione dell'Avvocato generale, l'ipotesi sarebbe circoscritta agli atti che l'organo è tenuto ad adottare, e che quindi hanno effetti giuridici ab origine. Nel caso controverso, invece, gli atti adottati dall'OIV sono raccomandazioni che hanno efficacia giuridica solo derivata, in quanto richiamati dai regolamenti citati.

Ad opinione dell'Avvocato generale, l'art. 218 non costituisce una valida base giuridica per la decisione impugnata.

Se si guarda alla genesi della norma in questione, bisogna richiamare l'art. 116 del Trattato CEE che disponeva che "per tutte le questioni che rivestono un interesse particolare per il mercato comune, gli Stati membri ... condurranno unicamente un'azione comune nell'ambito delle organizzazioni internazionali a carattere economico. A tal fine, la Commissione sottopone al Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata, proposte relative alla portata ed all'attuazione di tale azione comune". Come affermato dalla stessa Corte di Giustizia⁶, tale disposizione ha creato il fondamento per l'azione comune degli Stati membri nelle organizzazioni internazionali di cui la Comunità non fa parte.

Con il Trattato di Lisbona sono state codificate le regole attinenti alla procedura di conclusione degli accordi e all'adozione di una posizione comune. La norma continua a perseguire le sue finalità originarie, ovvero costituisce una *lex specialis* nell'ambito della procedura di conclusione degli accordi fra l'Unione e i Paesi terzi o le organizzazioni internazionali; la sua applicazione va dunque circoscritta agli accordi dei quali l'Unione è parte contraente.

L'Avvocato generale esclude anche il ricorso ad una interpretazione analogica: seguendo la tesi del Consiglio, infatti, l'Unione sarebbe libera di decide-

(⁵) Sulla riforma dell'OCM vino si rinvia a F. Albisinni (a cura di), *Le regole del vino. Disciplina internazionale, comunitaria e nazionale*, Milano, 2008; A. Germanò, *L'organizzazione comune del mercato del vino*, in *Riv. Dir. Agr.*, 2010, I, 532.

(⁶) Parere 1/78.

re se aderire ad una organizzazione internazionale oppure, senza aderirvi, di assumere posizioni che producano gli stessi effetti di una adesione. Inoltre, un'applicazione analogica della norma al caso di specie eluderebbe le competenze del Parlamento europeo, il quale, in base allo stesso art. 218 TFUE, deve partecipare alla conclusione di un accordo. Proprio in quanto *lex specialis*, l'art. 218 par. 9 limita l'intervento del Parlamento ad una mera informazione; ancora una volta, dunque, è evidente come l'estensione applicativa della norma controversa produrrebbe conseguenze contrarie alla ratio e alle finalità della stessa.

Il Trattato di Lisbona, modificando la struttura dell'Unione europea basata precedentemente su tre pilastri e dando vita ad un unico soggetto istituzionale, l'UE, ha comportato profonde modifiche anche sulla disciplina dell'azione esterna⁷. L'art. 218, infatti, introduce una procedura unificata per la conclusione di accordi con stati terzi ed altre organizzazioni internazionali, per quanto poi sia articolata in modo complesso a seconda delle diverse categorie di accordi alle quali si riferisce.

Appare inoltre opportuno richiamare gli artt. 4, par. 3 e 5 TUE che disciplinano rispettivamente il principio di leale collaborazione e il principio di attribuzione. Se, in virtù di quanto sancito dall'art. 4, par. 1 TUE, qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei Trattati appartiene agli Stati membri, in virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai Trattati (art. 4, par. 3). La Corte di Giustizia ha più volte fatto

ricorso a tale principio, chiarendo che esso si applica indipendentemente dalla competenza per materia, estendendone la portata applicativa a tre ambiti: gli organi nazionali devono seguire il principio di leale collaborazione nei confronti delle istituzioni dell'Unione⁸; l'obbligo di leale cooperazione sussiste per la soluzione di problemi specifici anche tra Stati membri⁹ e nei rapporti tra istituzioni e Stati membri¹⁰; e, infine, la leale collaborazione costituisce un obbligo anche in capo alle istituzioni europee nei confronti degli Stati membri¹¹. Nel caso di specie, posto che gli Stati in qualità di membri di un'organizzazione internazionale hanno diritto ad operare all'interno della stessa in modo autonomo, dovranno, in virtù del principio di leale collaborazione, agire nel rispetto dell'acquis comunitario in materia, in considerazione del richiamo espresso operato dal Regolamento sull'OCM unica alle raccomandazioni adottate dall'OIV. Con specifico riferimento all'azione esterna, poi, il principio di leale collaborazione dovrebbe tradursi nel dovere del Consiglio e degli Stati membri di promuovere l'adesione dell'UE alle organizzazioni internazionali che si occupano di materie di competenza dell'UE¹².

Infine, la controversia de qua necessita di un richiamo al principio di attribuzione: la delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione (art. 5, par. 1); in virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti e qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri

(⁷) Nella sentenza 20 aprile 2010, causa C- 246/07, la Corte ricorda che l'obbligo di leale cooperazione è di applicazione generale e non dipende né dal carattere esclusivo o meno della competenza comunitaria di cui trattasi, né dall'eventuale diritto degli Stati membri di contrarre obblighi nei confronti degli Stati terzi (punto 71). Qualora risulti che la materia disciplinata da un accordo o da una convenzione rientra in parte nella competenza della Comunità e in parte in quella degli Stati membri, occorre garantire una stretta cooperazione tra questi ultimi e le istituzioni comunitarie tanto nel processo di negoziazione e di stipulazione quanto nell'adempimento degli impegni assunti. Tale obbligo di cooperazione discende dalla necessità di un'unità della rappresentanza internazionale della Comunità (punto 73).

(⁸) In questo senso, la Corte ha fatto riferimento alle obbligazioni degli Stati membri relative alla trasposizione delle direttive (Corte di Giustizia 13 luglio 2004, causa C-82/03, in *Racc.*, I-6635); o all'obbligo di eseguire le sentenze della Corte (in tal senso si esprime la Corte nella nota sentenza Francovich, C-6 e C-9/90, 19 novembre 1991, in *Racc.*, I-5357). Per approfondimenti in materia si rinvia a G. Tesaro, *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2012, 110 e ss.

(⁹) Corte di Giustizia 5 ottobre 1994, causa C-165/91, in *Racc.*, I-4661, punto 32.

(¹⁰) Si esprime in termini di "obblighi reciproci di leale collaborazione" la Corte di Giustizia nella sentenza 10 febbraio 1983, causa C-230/81, punto 37.

(¹¹) Tra le altre, causa C-213/88 e C-39/89 del 28 novembre 1991, punto 29; causa C-94/00 del 22 ottobre 2002, punto 31.

(¹²) F. Hoffmeister, *Outsider or frontrunner? Recent developments under international and european law on the status of the european union in international organizations and treaty bodies*, in *Common Market Law Review*, 2007, 60.

(art. 5, par. 2)¹³.

La materia agricoltura, all'interno della quale rientrano le decisioni e le attività compiute dall'OIV e richiamate dai Regolamenti europei sui vini sopra richiamati, rientra tra le materie di competenza concorrente. I settori oggetto di competenza concorrente possono essere oggetto di regolamentazione normativa sia da parte degli Stati che da parte dell'Unione, nel rispetto di quanto disposto dall'art. 2 TFUE in base al quale le competenze statali possono essere esercitate solo quando le istituzioni europee non abbiano esercitato le proprie; dunque, se le istituzioni europee intervengono a disciplinare una materia, gli Stati membri dovranno attenersi all'indirizzo fornito. Nel caso di specie, è opportuno mettere bene in evidenza che l'Unione europea ha esplicitamente rinviato agli atti adottati dall'OIV all'interno della normativa sui vini, operando, dunque, già un'attività di indirizzo, che è quella di riconoscere efficacia giuridica alle decisioni di un organismo internazionale al quale riconosce un'ampia competenza nello specifico settore di riferimento e, dunque, esercitando in tal modo la propria competenza. Allo stesso tempo, compito degli Stati membri sarà, in ossequio al principio di leale collaborazione, quello di assicurare il rispetto dell'*acquis* comunitario nell'esercizio delle funzioni svolte all'interno dell'OIV.

La stessa Commissione europea, nella Raccomandazione al Consiglio per l'autorizzazione ad avviare negoziati con l'OIV per diventarne membro effettivo (COM 2008 577 def., del 26/09/2008), chiarisce che "quando l'adesione acquisterà efficacia, la Commissione e gli Stati membri parteciperanno congiuntamente ai lavori dell'OIV in qualità di membri: sull'esempio di quanto è stato fatto nell'ambito della partecipazione ad altre organizzazioni internazionali, è pertanto necessario stabilire procedure interne di coordinamento che permettano di rappresentare efficacemente gli interessi comunitari in sede OIV.

In particolare, occorre definire procedure specifiche per quanto riguarda: – la preparazione delle riunioni dell'OIV, in particolar modo le procedure di coordinamento a Bruxelles e in loco per stabilire posizio-

ni comuni e posizioni comunitarie nonché le modalità di risposta comune ai questionari dell'organizzazione; – la ripartizione del diritto di voto e del diritto di intervento in base al tipo di competenza (esclusiva, nazionale, concorrente)".

5.- Conclusioni

L'OIV è un organismo rappresentativo degli interessi dei produttori di vino in tutto il mondo. L'UE ha stabilito nei regolamenti sui vini che le decisioni assunte in sede OIV rappresentano al meglio i dati tecnico - scientifici disponibili in quanto vengono elaborate da soggetti rappresentativi del settore stesso; le raccomandazioni dell'OIV sono, infatti, espressamente richiamate dai regolamenti europei ed hanno dunque efficacia giuridica. Gli Stati membri parte di una organizzazione internazionale, nel rispetto del principio di leale collaborazione, dovranno tener conto dell'implicazione che le decisioni assunte in tale sede avranno sull'*acquis* comunitario.

La vicenda evidenzia di certo la difficoltà di gestire processi decisionali relativi a settori di mercato globalizzati, nei quali da un lato è indispensabile adottare un'ottica sovranazionale, ma dall'altro è essenziale fornire strumenti di carattere regolativo uniforme che evidenzino le scelte politiche proprie dell'UE in materia. D'altronde, la necessità di guardare ai mercati globali in materia alimentare si evidenzia nello stesso Reg. 178/2002, dove all'art. 13 si afferma l'importanza dell'elaborazione di norme tecniche internazionali sugli alimenti, anche attraverso il coordinamento con l'azione delle organizzazioni internazionali governative e non governative (art. 13, lett. a e b).

Se l'UE assume come punto di riferimento tecnico-scientifico, per l'autorizzazione di pratiche enologiche e metodi di controllo, le risoluzioni adottate da un organismo internazionale del quale non è membro, dovrebbe chiarire, traducendo in dato normativo, quali sono i principi irrinunciabili in materia, fornendo a priori agli Stati un indirizzo di carattere normativo da seguire nell'espletamento delle loro fun-

⁽¹³⁾ Sul principio di attribuzione si rimanda a G. Tesauro, *op. cit.*, 97.

zioni decisionali all'interno dell'OIV, di modo che gli stessi siano liberi di esercitare il proprio diritto di voto ma nel rispetto dei principi regolativi del mercato stabiliti dalla normativa europea.

Il processo di formazione delle regole tecniche internazionali è certamente complesso ma, a nostro avviso, il ruolo dell'UE in questo processo dovrebbe essere quello di stabilire i principi in materia di mercato dei prodotti agroalimentari ai quali gli Stati devono conformarsi nell'azione esercitata all'interno degli organismi internazionali dei quali sono membri, senza rinunciare in tal modo ad un ruolo attivo nella proposizione dell'indirizzo della materia agricoltura¹⁴.

La vicenda in commento conferma, ad ogni modo, il processo di contaminazione tra fonti e la natura multilivello della disciplina alimentare¹⁵, laboratorio scientifico peculiare per il giurista europeo.

ABSTRACT

The Court of Justice of the European Union ruled on the issue of shared competency in external relations, in the case in which European Union is not a member of an international organisation (International Organisation of Vine and Wine – OIV). The Court of Justice ruled against Germany's action and found that art. 218, par. 9 does not limit the power of the European Union to adopt a decision to establish a position to be adopted by member States "on behalf of the Union". The case underlines the complexity of the relationship between european institutions, member States and international organisation on the issue of shared competency in agriculture.

□

La sentenza della Corte di Giustizia

Corte di Giustizia dell'UE, Grande Sezione, 7 ottobre 2014, causa C-399/12, Repubblica federale di Germania – Consiglio dell'Unione Europea

Ricorso di annullamento – Azione esterna dell'Unione europea – Articolo 218, paragrafo 9, TFUE – Definizione della posizione da adottare a nome dell'Unione europea in un organo istituito da un accordo internazionale – Accordo internazionale di cui l'Unione europea non è parte – Organizzazione internazionale della vigna e del vino (OIV) – Nozione di "atti che hanno effetti giuridici" – Raccomandazioni dell'OIV

La formulazione letterale dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE non osta a che l'Unione adotti una decisione che stabilisce una posizione da adottare a suo nome in un organismo istituito da un accordo internazionale di cui non è parte.

Nell'ambito della politica agricola comune e, più specificamente, l'organizzazione comune dei mercati vitivinicoli, ambito in amplissima misura disciplinato dal legislatore dell'Unione a titolo della competenza basata sull'articolo 43 TFUE, la circostanza che l'Unione non sia parte dell'accordo internazionale in questione non le impedisce di esercitare detta competenza stabilendo, nel quadro delle sue istituzioni, una posizione da adottare a suo nome nell'organismo istituito da tale accordo, tramite gli Stati membri parti di detto accordo, che agiscono congiuntamente nel suo interesse.

⁽¹⁴⁾ Per completezza, è opportuno richiamare il Reg. 1308/2013 sulla OCM unica, entrato in vigore dopo la conclusione della vicenda specifica, che ha abrogato il reg. 1234/2007, e con il quale l'UE esercita la competenza in materia di agricoltura, fornendo una normativa specifica anche per il settore dei vini. Nel considerando (80) si afferma l'opportunità di stabilire determinate pratiche enologiche, tenendo conto delle pratiche enologiche raccomandate dall'OIV. L'art.80, poi, intitolato "pratiche enologiche e metodi di analisi" stabilisce che nell'autorizzare le pratiche enologiche la Commissione tiene conto delle risoluzioni dell'OIV (art.80, n.3, a) ma anche della protezione della salute pubblica (b), del possibile rischio che i consumatori siano indotti in errore in base alle abitudini ed alle aspettative che abbiano sviluppato sul prodotto (c), cura che le caratteristiche naturali ed essenziali del vino siano preservate e che la composizione del prodotto non subisca modifiche sostanziali (d). La seconda parte dell'Allegato VII al Regolamento, inoltre, è dedicata alle definizioni, designazioni e denominazioni di vendita, e stabilisce anche il titolo alcolometrico volumico che deve essere presente nei vini.

⁽¹⁵⁾ F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Torino, 2^a ed., 2015.

Le raccomandazioni adottate dall'OIV, stante il loro inserimento nel diritto dell'Unione in forza degli articoli 120 septies, lettera a), 120 octies e 158 bis, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 1234/2007 nonché dell'articolo 9, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 606/2009, hanno effetti giuridici, ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, e l'Unione, sebbene non sia parte dell'accordo OIV, è autorizzata a stabilire una posizione da adottare a suo nome relativamente a siffatte raccomandazioni, tenuto conto della loro incidenza diretta sull'acquis dell'Unione nell'ambito di cui trattasi.

(Omissis)

1. Con il suo ricorso la Repubblica federale di Germania chiede l'annullamento della decisione del Consiglio dell'Unione europea del 18 giugno 2012, che stabilisce la posizione da adottare a nome dell'Unione europea in merito ad alcune risoluzioni da votare in sede di Organizzazione internazionale della vigna e del vino (OIV) (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

(Omissis)

Fatti e decisione impugnata

11 Fino al giugno 2010 gli Stati membri, di loro iniziativa, hanno coordinato le rispettive posizioni all'interno del gruppo di lavoro sui vini e l'alcool dell'OIV.

12 Il 16 maggio 2011 la Commissione ha presentato, sulla base dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, una proposta di decisione del Consiglio che stabilisce la posizione da adottare a nome dell'Unione europea relativamente ad alcune raccomandazioni da votare nell'ambito dell'OIV. Tale proposta, tuttavia, non è stata adottata.

13 Nell'ambito delle riunioni di coordinamento che si sono tenute a Porto (Portogallo) il 22 e il 24 giugno 2011, gli Stati membri che sono anche membri dell'OIV hanno conciliato le rispettive posizioni riguardo alle raccomandazioni indicate nell'ordine del giorno dell'Assemblea generale della menzionata organizzazione. La Commissione ha fatto sapere che detti Stati membri non potevano adottare una posizione tale da incidere sull'acquis dell'Unione e che, di conseguenza, dovevano opporsi ad ogni raccomandazione dell'organizzazione in parola idonea a modificare siffatto acquis. Essa ha parimenti indicato un elenco esemplificativo di quattordici progetti di raccomandazioni la cui adozione da parte dell'Assemblea in questione inciderebbe, a suo avviso, sull'acquis dell'Unione.

14 Nell'Assemblea generale dell'OIV del 24 giugno 2011, numerose raccomandazioni sono state approvate seguendo la procedura consensuale prevista all'articolo 5, paragrafo 3, lettera a), dell'accordo OIV, segnatamente dalle delegazioni degli Stati membri.

15 La Commissione ha presentato una proposta di decisione del Consiglio ex articolo 218, paragrafo 9, TFUE, in vista dell'Assemblea generale straordinaria dell'OIV del 28 ottobre 2011 a Montpellier (Francia). Tuttavia, nemmeno detta proposta è stata adottata.

16 In vista dell'Assemblea generale dell'OIV del 22 giugno 2012 a Izmir (Turchia), la Commissione ha trasmesso al Consiglio, il 27 aprile 2012, una proposta di decisione del Consiglio che stabilisce la posizione da adottare a nome dell'Unione europea relativamente ad alcune risoluzioni da votare in sede di Organizzazione internazionale della vigna e del vino (OIV) [COM(2012) 192 final].

17 Non essendosi formata una maggioranza a favore della citata proposta di decisione, la presidenza dell'Unione ha presentato due proposte successive di compromesso. La seconda, datata 6 giugno 2012, è stata adottata a maggioranza qualificata nel corso della riunione del Consiglio «Agricoltura e Pesca» del 18 giugno 2012 e costituisce la decisione impugnata.

18 Un certo numero di Stati membri, tra i quali la Repubblica federale di Germania, hanno votato contro la menzionata proposta.

19 Ai sensi dei considerando da 5 a 7 della decisione impugnata:

«(5) I progetti di risoluzione OENO-TECHNO 08-394A, 08-394B, 10-442, 10-443, 10-450A, 10-450B, 11-483 e 11-484 istituiscono nuove pratiche enologiche. In conformità agli articoli 120 septies e 158 bis del regolamento (CE) n. 1234/2007, tali risoluzioni inciderebbero sull'acquis.

(6) I progetti di risoluzione OENO-SCMA 08-385, 09-419B, 10-436, 10-437, 10-461, 10-465 e 10-466 istituiscono metodi di analisi. In conformità all'articolo 120 octies del regolamento (CE) n. 1234/2007, tali risoluzioni inciderebbero sull'acquis.

(7) I progetti di risoluzione OENO-SPECIF 08-363, 08-364, 09-412, 10-451, 10-452, 10-459, 11-485, 11-486B, 11-489, 11-490, 11-491 e 11-494 stabiliscono i requisiti di purezza e le specifiche di alcune sostanze impiegate nell'ambito di pratiche enologiche. In conformità all'articolo 9 del regolamento (CE) n. 606/2009, tali risoluzioni inciderebbero sull'acquis».

20 La decisione impugnata è così formulata:

«Il Consiglio dell'Unione europea, visto il [Trattato FUE], in particolare l'articolo 43, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9, (...)

Articolo 1

La posizione che l'Unione assume nell'ambito dell'Assemblea generale dell'OIV, che si terrà il 22 giugno 2012, è conforme all'allegato della presente decisione ed è espressa dagli Stati membri aderenti all'OIV, che agiscono congiuntamente nell'interesse dell'Unione.

Articolo 2

1. Qualora sulla posizione di cui all'articolo 1 possano avere ripercussioni nuovi dati tecnici o scientifici presentati prima delle riunioni dell'OIV o durante le stesse, gli Stati membri aderenti all'OIV chiedono che la votazione nell'Assemblea generale dell'OIV venga rimandata finché non sia stata definita la posizione dell'Unione sulla base dei nuovi elementi emersi.

2. A seguito del coordinamento, in particolare quello in loco, e senza che intervenga un'ulteriore decisione del Consiglio che stabilisce la posizione dell'Unione, gli Stati membri aderenti all'OIV, agendo congiuntamente nell'interesse dell'Unione, possono concordare modifiche ai progetti di risoluzione di cui all'allegato della presente decisione, a condizione che non ne alterino la sostanza.

Articolo 3

Gli Stati membri sono destinatari della presente decisione».

21 L'allegato della citata decisione individua i progetti di risoluzione interessati dalla posizione dell'Unione di cui all'articolo 1° della decisione stessa.

(Omissis)

Argomenti delle parti

29 Nell'ambito del motivo unico del suo ricorso, la Repubblica federale di Germania, sostenuta dalla Repubblica ceca, dal Granducato di Lussemburgo, dall'Ungheria, dal Regno dei Paesi Bassi, dalla Repubblica d'Austria, dalla Repubblica slovacca e dal Regno Unito, fa valere, in primo luogo, che l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE non è applicabile nel contesto di un accordo internazionale il quale, come l'accordo OIV, è stato concluso da Stati membri e non dall'Unione in quanto tale.

30 Dalla formulazione letterale dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE risulterebbe, in effetti, che tale dispo-

sizione riguarda unicamente le posizioni che devono essere adottate «a nome dell'Unione», il che presupporrebbe che quest'ultima disponga, nell'organismo internazionale interessato, di un diritto di rappresentazione o di voto.

31 L'economia dell'articolo 218 TFUE confermerebbe che il paragrafo 9 dello stesso si applica soltanto nel contesto di accordi conclusi dall'Unione.

32 Siffatta interpretazione sarebbe corroborata dalla genesi e dalla funzione dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE. Tale disposizione, che riproduce quasi letteralmente l'articolo 300, paragrafo 2, CE, prevedrebbe una procedura specifica in modo da consentire una rapida reazione dell'Unione in caso di violazione, ad opera di altre parti contraenti, di un accordo internazionale di cui anche l'Unione è parte.

33 Il principio di attribuzione che disciplina la delimitazione delle competenze dell'Unione, enunciato all'articolo 5, paragrafi 1 e 2, TUE, vieterebbe di estendere, per analogia, l'iter procedurale previsto all'articolo 218, paragrafo 9, TFUE all'attuazione di accordi internazionali conclusi da Stati membri.

34 Peraltro, le pratiche e le norme interessate dalle raccomandazioni dell'OIV non ricadrebbero in un in un ambito di competenza esclusiva dell'Unione, bensì nell'ambito dell'agricoltura, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera d), TFUE, il quale costituirebbe un ambito di competenza concorrente fra l'Unione e i suoi Stati membri.

35 In secondo luogo, la Repubblica federale di Germania e gli Stati membri autorizzati ad intervenire a suo sostegno fanno valere che costituiscono «atti che hanno effetti giuridici», ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, soltanto gli atti di diritto internazionale vincolanti nei confronti dell'Unione. Siffatta interpretazione discenderebbe dalla formulazione letterale stessa della disposizione in parola e sarebbe corroborata dall'economia delle disposizioni in cui detto articolo 218, paragrafo 9, TFUE s'inquadra.

36 Nella fattispecie, le raccomandazioni dell'OIV non ricadrebbero nella categoria degli atti di cui all'articolo 218, paragrafo 9, TFUE. Da un lato, infatti, siffatte raccomandazioni sarebbero sprovviste di carattere vincolante nel diritto internazionale.

Dall'altro, i riferimenti alle raccomandazioni dell'OIV, contenuti negli articoli 120 septies, lettera a), 120 octies e 158 bis, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 1234/2007 nonché nell'articolo 9 del regolamento n. 606/2009, sarebbero frutto di un atto unilaterale del legislatore

- dell'Unione non idoneo ad attribuire a tali raccomandazioni la qualifica di atto di diritto internazionale vincolante, segnatamente nei confronti degli Stati terzi.
- 37 In terzo luogo, il Regno dei Paesi Bassi fa valere che l'inapplicabilità dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE nella fattispecie sarebbe confermata dalla circostanza che, alla data d'adozione della decisione impugnata, non sussisteva certezza assoluta quanto alle raccomandazioni che sarebbero state effettivamente sottoposte al voto dell'Assemblea generale dell'OIV del 22 giugno 2012.
- 38 Il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, fa valere, in primo luogo, che l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE è applicabile alla definizione di posizioni da adottare a nome dell'Unione in un'organizzazione, quale l'OIV, istituita da un accordo internazionale concluso da Stati membri e che deve adottare atti che hanno effetti giuridici, quando l'ambito in questione rientri nella competenza dell'Unione.
- 39 L'interpretazione letterale dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE consentirebbe di considerare che, in mancanza di precisazioni in senso contrario, tale disposizione sia parimenti applicabile nel contesto di accordi dei quali l'Unione non è parte, trattandosi di ambiti che ricadono nella competenza di quest'ultima.
- 40 Quanto al contesto in cui si iscrive l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, il Consiglio sostiene che dagli articoli 216 TFUE e 218, paragrafo 1, TFUE non si può desumere alcuna conclusione, dal momento che le disposizioni in parola riguardano la conclusione di accordi internazionali da parte dell'Unione, mentre l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, dal canto suo, contempla non la procedura di negoziazione o di conclusione di siffatti accordi, bensì l'attuazione di un accordo idoneo ad avere effetti giuridici nell'Unione.
- 41 Da un punto di vista teleologico l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE si proporrebbe di stabilire un quadro procedurale che consenta di definire la posizione dell'Unione nelle organizzazioni internazionali, anche nel contesto di accordi internazionali di cui essa non è parte, quando gli atti da adottare siano destinati ad essere successivamente incorporati nel diritto dell'Unione.
- 42 L'Unione non invaderebbe la sfera delle competenze degli Stati membri quando esercita, a livello internazionale, le competenze ad essa attribuite sulla base dell'articolo 43 TFUE, in ambiti quali le pratiche enologiche e i metodi di analisi di prodotti del settore vitivinicolo.
- 43 Peraltro, in forza dell'articolo 3, paragrafo 2, FUE, l'Unione disporrebbe di una competenza esterna esclusiva negli ambiti coperti dai progetti di raccomandazioni di cui all'allegato della decisione impugnata, poiché questi ultimi sarebbero idonei ad incidere su norme comuni dell'Unione. Tali progetti, infatti, concernerebbero pratiche enologiche e metodi di analisi che, conformemente agli articoli 120 septies, lettera a), 120 octies e 158 bis, paragrafo 2, del regolamento n. 1234/2007, nonché al regolamento n. 606/2009, serviranno da base nell'elaborazione della disciplina dell'Unione o saranno resi applicabili dalla stessa.
- 44 In secondo luogo, il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, fa valere che l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE richiede unicamente che gli atti che l'organo internazionale deve adottare abbiano effetti nell'ordinamento giuridico dell'Unione, senza che sia necessario che tali atti producano effetti nell'ordinamento giuridico internazionale.
- 45 La menzionata disposizione si estenderebbe di conseguenza alla situazione in cui raccomandazioni internazionali, sebbene sprovviste di carattere vincolante, producano ciò nondimeno effetti giuridici nell'Unione in forza di disposizioni coercitive della medesima.
- 46 Nel caso di specie, le raccomandazioni adottate nel corso di un'Assemblea generale dell'OIV sulle pratiche enologiche e i metodi di analisi avrebbero effetti giuridici nell'Unione stante la scelta del legislatore dell'Unione di inserirle nella normativa di quest'ultima.
- 47 In terzo luogo, il Consiglio sostiene che l'argomento del Regno dei Paesi Bassi riportato al punto 37 della presente sentenza non tiene in debito conto la formulazione letterale e l'obiettivo dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.
- Giudizio della Corte*
- 48 Ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, «[i]l Consiglio, su proposta della Commissione (...), adotta una decisione (...) che stabilisce le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici, fatta eccezione per gli atti che integrano o modificano il quadro istituzionale dell'accordo».
- 49 Innanzitutto occorre rilevare, da un lato, che tale disposizione fa riferimento ad un organismo istituito da «un accordo», senza precisare che l'Unione debba essere parte di siffatto accordo. Parimenti, il riferimento, nella menzionata disposizione, a posizioni da adottare «a nome dell'Unione» non presuppone che quest'ultima debba essere parte dell'accordo che ha istituito l'organismo internazionale in questione.

- 50 Ne consegue che la formulazione letterale dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE non osta a che l'Unione adotti una decisione che stabilisce una posizione da adottare a suo nome in un organismo istituito da un accordo internazionale di cui non è parte.
- 51 D'altro lato, è d'uopo porre in evidenza che la presente causa concerne l'ambito della politica agricola comune e, più specificamente, l'organizzazione comune dei mercati vitivinicoli, un ambito in amplissima misura disciplinato dal legislatore dell'Unione a titolo della competenza basata sull'articolo 43 TFUE.
- 52 Quando l'ambito interessato appartiene a una sfera di competenza dell'Unione come quella descritta al punto precedente, la circostanza che l'Unione non sia parte dell'accordo internazionale in questione non le impedisce di esercitare detta competenza stabilendo, nel quadro delle sue istituzioni, una posizione da adottare a suo nome nell'organismo istituito da tale accordo, segnatamente tramite gli Stati membri parti di detto accordo, che agiscono congiuntamente nel suo interesse (v. sentenza Commissione/Grecia, C-45/07, EU:C:2009:81, punti 30 e 31; v. altresì, in tal senso, parere 2/91, EU:C:1993:106, punto 5).
- 53 Le considerazioni che precedono non sono rimesse in discussione dagli argomenti della Repubblica federale di Germania con cui essa afferma, in primo luogo, che le disposizioni precedenti all'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, contemplate al titolo V della parte quinta del Trattato FUE, riguardano unicamente gli accordi fra l'Unione e uno o più Stati terzi o fra l'Unione e organizzazioni internazionali, e, in secondo luogo, che l'adozione ad opera dell'Unione di una decisione relativa alla sospensione dell'applicazione di un accordo, parimenti considerata dall'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, è configurabile soltanto nel contesto di un accordo internazionale concluso dall'Unione.
- 54 Occorre infatti rilevare, a tale riguardo, che l'oggetto delle disposizioni menzionate al punto precedente diverse dall'articolo 218, paragrafo 9, TFUE consiste nella negoziazione e nella conclusione di accordi da parte dell'Unione. Per contro, l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE concerne la definizione di posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, le quali, diversamente da una decisione dell'Unione relativa alla sospensione dell'applicazione di un accordo, possono essere adottate, nell'ipotesi esposta al punto 52 della presente sentenza, anche nel contesto di un accordo di cui l'Unione non sia parte.
- 55 Di conseguenza, la circostanza che l'Unione non sia parte dell'accordo OIV non le impedisce, in quanto tale, di applicare l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.
- 56 Si deve successivamente verificare se le raccomandazioni che l'OIV deve adottare, in questione nella fattispecie, costituiscano «atti che hanno effetti giuridici», ai sensi della menzionata disposizione.
- 57 A tale riguardo, dai considerando da 5 a 7 della decisione impugnata nonché dall'allegato alla medesima risulta che le raccomandazioni dell'OIV presentate al voto dell'Assemblea generale di detta organizzazione considerata dalla decisione in parola vertono su nuove pratiche enologiche, su metodi di analisi per determinare la composizione dei prodotti del settore vitivinicolo o, ancora, su requisiti di purezza e specifiche di alcune sostanze impiegate nell'ambito delle menzionate pratiche.
- 58 Dette raccomandazioni ricadono pertanto in ambiti individuati all'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), dell'accordo OIV, il che del resto non è contestato da nessuna delle parti della presente controversia.
- 59 Orbene, ai sensi dell'articolo 2, paragrafi 1, lettere b) e c), e 2, dell'accordo OIV, le raccomandazioni adottate dall'OIV in detti ambiti sono dirette a contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'organizzazione in parola, i quali consistono, in particolare, nel sostenere le altre organizzazioni internazionali, segnatamente quelle che svolgono attività normative, nonché nel contribuire all'armonizzazione internazionale delle pratiche e delle norme esistenti e, all'occorrenza, all'elaborazione di nuove norme internazionali.
- 60 È peraltro d'uopo osservare che, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), dell'accordo OIV, l'OIV ha il compito di sorvegliare l'applicazione di tali raccomandazioni, in collaborazione con i suoi membri.
- 61 Inoltre, nel contesto dell'organizzazione comune dei mercati vitivinicoli, il legislatore dell'Unione incorpora dette raccomandazioni nella normativa adottata a tale riguardo. Dagli articoli 120 octies e 158 bis, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 1234/2007 nonché dall'articolo 9, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 606/2009 risulta infatti che le raccomandazioni dell'OIV sono espressamente assimilate a norme di diritto dell'Unione per quanto riguarda i metodi di analisi per determinare la composizione dei prodotti

- del settore vitivinicolo, i requisiti speciali applicabili, in termini di pratiche enologiche, alle importazioni di vino proveniente da paesi terzi, nonché i requisiti di purezza e le specifiche delle sostanze impiegate nell'ambito delle pratiche in parola.
- 62 Quanto all'articolo 120 septies, lettera a), del regolamento n. 1234/2007, disponendo che la Commissione «si basa» sulle raccomandazioni dell'OIV per l'autorizzazione di pratiche enologiche, esso implica necessariamente che siffatte raccomandazioni debbano essere prese in considerazione ai fini dell'elaborazione delle norme del diritto dell'Unione a tale riguardo.
- 63 Ne consegue che le raccomandazioni in discussione nella fattispecie, le quali, come osservato al punto 57 della presente sentenza, vertono su nuove pratiche enologiche, su metodi di analisi per determinare la composizione dei prodotti del settore vitivinicolo o su requisiti di purezza e specifiche di alcune sostanze impiegate nell'ambito delle menzionate pratiche, sono tali da incidere in modo determinante sul contenuto della normativa adottata dal legislatore dell'Unione nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati vitivinicoli.
- 64 Dalle considerazioni esposte ai punti da 57 a 63 della presente sentenza risulta che tali raccomandazioni, segnatamente stante il loro inserimento nel diritto dell'Unione in forza degli articoli 120 septies, lettera a), 120 octies e 158 bis, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 1234/2007 nonché dell'articolo 9, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 606/2009, hanno effetti giuridici, ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, in detto ambito e che l'Unione, sebbene non sia parte dell'accordo OIV, è autorizzata a stabilire una posizione da adottare a suo nome relativamente a siffatte raccomandazioni, tenuto conto della loro incidenza diretta sull'acquis dell'Unione nell'ambito di cui trattasi.
- 65 Quanto all'argomento del Regno dei Paesi Bassi riportato al punto 37 della presente sentenza, esso è in contrasto sia con il dettato sia con l'obiettivo dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, che è diretto a consentire che una posizione previamente stabilita a nome dell'Unione sia espressa in un organo internazionale «che deve» adottare atti che hanno effetti giuridici, indipendentemente dalla circostanza che gli atti interessati dalla posizione in tal modo stabilita vengano, in definitiva, effettivamente presentati al voto dell'organo competente.
- 66 Tenuto conto dell'insieme delle considerazioni che precedono, giustamente il Consiglio si è basato sull'articolo 218, paragrafo 9, TFUE per adottare la decisione impugnata.
- 67 Di conseguenza, il motivo unico dedotto dalla Repubblica federale di Germania a sostegno del suo ricorso non può essere accolto.
- 68 Il ricorso dev'essere pertanto respinto.
- (Omissis)*
- Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara e statuisce:
- 1) Il ricorso è respinto.
 - 2) La Repubblica federale di Germania è condannata alle spese.
 - 3) La Repubblica ceca, il Granducato di Lussemburgo, l'Ungheria, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica slovacca, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord nonché la Commissione europea sopporteranno le spese rispettivamente sostenute.