Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ELEANOR SHARPSTON
presentate il 13 settembre 2016 [1]

Causa C-141/15

Doux SA,
avvocato Sophie Gautier, in veste di amministratore nell'ambito dell'amministrazione controllata della Doux SA,
SCP Valliot-Le Guenevé-Abittbol, nella persona dell'avvocato Valliot, in veste di amministratore nell'ambito dell'amministrazione controllata della Doux SA
contro
Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)

[Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunal administratif de Rennes (Tribunale amministrativo di Rennes (Francia)]

«Requisiti per la concessione di restituzioni all'esportazione — Interpretazione dell'articolo 28, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 612/2009 — Qualità sana, leale e mercantile — Significato dei termini relativi all'immissione in commercio sul territorio dell'Unione "in condizioni normali" — Valori limite per il tenore d'acqua nelle carni di pollame congelate — Asserita obsolescenza dei valori limite — Diritti dell'esportatore in relazione ai controlli del tenore d'acqua e istanze di controanalisi dei controlli»

1. Il metodo di refrigerazione utilizzato per la produzione di carne di pollame congelata comporta l'assorbimento di acqua da parte del prodotto finale. La normativa dell'Unione fissa limiti per il contenuto totale d'acqua (costituito dalla somma del contenuto naturale fisiologico e il quantitativo supplementare dell'acqua assorbita) che è considerato compatibile. Nella domanda di pronuncia pregiudiziale in esame il Tribunal administratif de Rennes (Tribunale amministrativo di Rennes, Francia) chiede orientamenti circa l'interpretazione delle suddette norme nonché delle disposizioni dell'Unione che disciplinano il pagamento delle restituzioni all'esportazione.

2. La politica agricola comune fornisce all'Unione europea una serie di strumenti che permettono di sostenere il prezzo ottenibile per le merci prodotte dagli operatori economici sul suo territorio e che vengono esportate verso paesi terzi. Rivestono particolare interesse per le presenti conclusioni le restituzioni all'esportazione pagate ai produttori di carni di pollame affinché possano proficuamente esportare il pollame prodotto nell'Unione (compreso il pollo congelato) sul mercato mondiale, ove i prezzi sono più bassi di quelli applicati nel mercato interno dell'Unione europea. Il giudice del rinvio non è certo che sia necessario rispettare le disposizioni del regolamento (CE) n. 543/2008 [2] sulle norme di commercializzazione per le carni di pollame e, in particolare, le disposizioni di tale regolamento che fissano valori limite per il tenore di acqua, al fine di soddisfare le condizioni per la concessione delle restituzioni all'esportazione ai sensi del regolamento (CE) n. 612/2009, che disciplina

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — Regolamento della Commissione, del 16 giugno 2008, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio per quanto riguarda le norme di commercializzazione per le carni di pollame (GU 2008, L 157, pag. 46). Tale regolamento ha abrogato il regolamento (CEE) n. 1538/91 della Commissione, del 5 giugno 1991, che ha stabilito le modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 1906/90, che stabilisce talune norme di commercializzazione per le carni di pollame (GU 1991, L 143, pag. 11). V., infra, nota 5.

il regime delle restituzioni all'esportazione in relazione a tali prodotti [3]. Il giudice del rinvio chiede inoltre se siano validi i metodi di analisi impiegati per stabilire se le carcasse di pollo congelato contengano un quantitativo di acqua superiore a detti limiti. Infine, detto giudice chiede se il regolamento n. 543/2008 stabilisca norme sufficientemente precise da permettere alle autorità nazionali di realizzare controlli per verificare il tenore d'acqua nelle carni di pollame congelate, e se le procedure di cui si avvalgono gli operatori economici per richiedere la controanalisi dei risultati dei controlli nei macelli rispettino il diritto fondamentale ad una buona amministrazione, garantito dall'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea [4].

Contesto normativo

Regolamento n. 1234/2007

3. Il regolamento (CE) n. 1234/2007 [5] recava disposizioni che disciplinavano, tra le altre materie, l'organizzazione del mercato delle carni di pollame. Nell'allegato XIV, sezione B, punto 2, era previsto che le carni di pollame destinate ad essere esportate fuori dall'Unione europea non fossero soggette alle norme di commercializzazione previste dal regolamento [6].

4. L'articolo 121, lettera e), autorizzava la Commissione europea a stabilire modalità di applicazione, tra le altre materie, sulle norme di commercializzazione delle carni di pollame. Tali misure comprendevano «le norme da applicare per quanto riguarda le percentuali di assorbimento di acqua estranea nella preparazione di carcasse e di pezzi di carcasse freschi, congelati o surgelati nonché le indicazioni da rendere a tal riguardo» [articolo 121, lettera e), punto vii)].

Regolamento n. 543/2008

5. Ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, le carni di pollame possono appartenere alla classe «A» o «B». Per appartenere ad una delle due classi ai sensi di tale disposizione, le carcasse di pollame devono soddisfare i requisiti minimi ivi elencati, ossia devono risultare: a) integre; b) pulite, esenti da qualsiasi elemento estraneo visibile, da sporcizia o da sangue; c) prive di odori atipici; d) esenti da tracce di sangue visibili, salvo quelle di modesta entità e non appariscenti; e) prive di ossa rotte sporgenti; f) prive di ecchimosi gravi. Per rientrare nella classe «A», le carni di pollame devono inoltre risultare conformi ad alcuni criteri supplementari (stabiliti all'articolo 7, paragrafo 2) [7].

3 — Regolamento della Commissione, del 7 luglio 2009, recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli (rifusione) (GU 2009, L 186, pag. 1).

4 — GU 2010, C 83, pag. 389 (in prosieguo: la «Carta»).

5 — Regolamento del Consiglio, del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM) (GU 2007, L 299, pag. 1). Tale regolamento ha abrogato il regolamento (CEE) n. 1906/90, del 26 giugno 1990, che stabilisce talune norme di commercializzazione per le carni di pollame (GU 1990, L 173, pag. 1). Anche se all'epoca dei fatti che hanno dato origine al procedimento principale il regolamento n. 1234/2007 costituiva la normativa dell'Unione in vigore, tale regolamento è stato a sua volta sostituito dal regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli (GU L 347, pag. 671).

6 — V., inoltre, l'articolo 116 del regolamento n. 1234/2007. La disposizione di cui all'allegato XIV, sezione B, punto 2, era precedentemente contenuta nell'articolo 1, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1906/90.

7 — La distinzione tra le classi A e B è tracciata in funzione dei controlli sui campioni e del numero dei difetti riscontrati su un lotto campione. Una tabella in cui è indicato il numero di unità inidonee tollerate è contenuta nell'articolo 8, paragrafo 2. Per i polli appartenenti alla classe B il numero di unità inidonee tollerate è doppio rispetto a quello stabilito per i polli della classe A (articolo 8, paragrafo 4). Per quanto riguarda il pollame prodotto all'interno dell'Unione europea, le autorità nazionali competenti devono vietare la vendita di lotti che presentano un numero di unità inidonee superiore a quello tollerato, nel caso dei polli appartenenti alla classe B (articolo 8, paragrafo 5).

6. L'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento n. 543/2008 dispone quanto segue: «[f]ermo restando il disposto dell'articolo 16, paragrafo 5, (…) i polli congelati e surgelati, oggetto di attività commerciali o professionali, possono essere commercializzati all'interno [dell'Unione europea] soltanto se il tenore d'acqua non supera il livello tecnicamente inevitabile, determinato secondo uno dei due metodi di analisi descritti nell'allegato VI (prova di sgocciolamento) o nell'allegato VII (prova chimica)» [8]. Le autorità competenti degli Stati membri vigilano a che i macelli adottino tutte le misure necessarie per conformarsi con tale disposizione [9].

7. La procedura di verifica di assorbimento dell'acqua nello stabilimento di produzione (in prosieguo: la «prova presso l'impianto») è descritta nell'allegato IX. I limiti del tenore d'acqua estranea fissati al punto 10 di tale allegato sono i seguenti: i) per il raffreddamento ad aria 0%; ii) per il raffreddamento per aspersione o ventilazione 2%; e iii) per il raffreddamento per immersione 4,5%.

8. L'articolo 16 così recita:

«1. Presso i macelli, almeno una volta durante ciascun ciclo di lavorazione di otto ore, occorre controllare l'assorbimento d'acqua, procedendo come indicato nell'allegato IX o come indicato nell'allegato VI.

Se tali verifiche evidenziano un assorbimento d'acqua superiore a quello compatibile, tenuto conto dell'assorbimento d'acqua verificatosi nelle fasi della preparazione delle carcasse che non sono soggette a controllo, con il tenore totale autorizzato dal presente regolamento e se comunque l'assorbimento d'acqua è superiore ai valori previsti dall'allegato IX, punto 10, o dall'allegato VI, punto 7, i macelli apportano immediatamente al processo di lavorazione i necessari correttivi tecnici.

2. In tutti i casi contemplati al paragrafo 1, secondo comma, e comunque almeno una volta ogni due mesi, si effettuano per ciascun macello le verifiche a campione del tenore d'acqua nei polli congelati e surgelati di cui all'articolo 15, paragrafo 1, attenendosi alle disposizioni degli allegati VI o VII, a scelta della competente autorità dello Stato membro. Detti controlli non devono essere effettuati sulle carcasse per le quali è stato sufficientemente dimostrato, a giudizio dell'autorità competente, che sono destinate esclusivamente all'esportazione.

(…)

5. Se i risultati dei controlli di cui al paragrafo 2 indicano un superamento dei limiti tollerati, il lotto in questione è considerato non conforme al presente regolamento. In tal caso, tuttavia, il macello interessato può chiedere che si proceda ad una controanalisi da effettuarsi nel laboratorio di riferimento dello Stato membro, secondo un metodo scelto dalla competente autorità dello stesso Stato membro. I costi dell'analisi suddetta sono a carico del detentore del lotto.

8 — Le soglie del tenore d'acqua (in prosieguo: i «valori limite») sono enunciate nell'allegato VI [«Determinazione della quantità d'acqua risultante dal decongelamento» (prova di sgocciolamento)»] e VII [«Determinazione del tenore totale d'acqua dei polli (prova chimica)»]. La «prova di sgocciolamento» è il metodo impiegato per determinare il tenore d'acqua risultante da polli congelati o surgelati (nelle presenti conclusioni il termine «polli congelati» deve essere inteso come comprensivo anche dei polli surgelati) durante il decongelamento. Qualora vengano superati i seguenti limiti, si ritiene che la quantità d'acqua assorbita durante il decongelamento superi i valori limite: i) per il raffreddamento ad aria 1,5%; ii) per il raffreddamento per aspersione e ventilazione 3,3%, e iii) per il raffreddamento per immersione 5,1% (punto 7 dell'allegato VI). La «prova chimica» è impiegata per determinare per valutare il tenore totale d'acqua dei polli congelati o surgelati. Il metodo comporta la determinazione dei tenori d'acqua e di proteine di campioni prelevati da carcasse omogeneizzate di tali volatili. I risultati vengono calcolati in conformità delle norme stabilite nell'allegato VII, punto 6, che stabilisce alcune formule al riguardo. Al punto 6.5 si indica che se il valore medio del tenore d'acqua di sette carcasse, determinato in base al punto 6.2, non è superiore ai valori massimi di cui al punto 6.4 (che contiene formule per determinare il tenore tecnicamente inevitabile risultante dai processi di raffreddamento ad aria, raffreddamento per aspersione e ventilazione e raffreddamento per immersione), la quantità di pollame sottoposto a controllo è considerata conforme.

9 — Articolo 15, paragrafo 2.

6. Se, eventualmente dopo la controanalisi, il lotto di cui trattasi è considerato non conforme al presente regolamento, l'autorità competente provvede affinché il lotto stesso possa essere commercializzato come tale [nell'Unione europea] soltanto se sugli imballaggi individuali e sugli imballaggi collettivi delle carcasse in questione siano apposti dal macello, sotto il controllo dell'autorità competente, una fascetta o un'etichetta recanti, in lettere maiuscole di colore rosso, almeno una delle diciture di cui all'allegato X.

Il lotto di cui al primo comma resta sotto il controllo dell'autorità competente sino al momento in cui riceve un trattamento conforme alle disposizioni del presente paragrafo o è oggetto di altra decisione. Se si certifica all'autorità competente che il lotto di cui al primo comma è destinato all'esportazione, la medesima autorità competente adotta i necessari provvedimenti per evitare che detto lotto sia commercializzato all'interno [dell'Unione europea].

Le diciture di cui al primo comma sono apposte in un punto ben visibile, in maniera che risultino chiaramente leggibili e indelebili. Esse non devono essere in alcun modo occultate, segnate o interrotte da scritte o figure. Le lettere devono avere un'altezza di almeno 1 cm nel caso di imballaggi individuali e di almeno 2 cm nel caso di imballaggi collettivi» [10].

9. Ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 2, gli Stati membri adottano «(…) le modalità pratiche dei controlli di cui agli articoli 15, 16 (…) per tutte le fasi della commercializzazione, inclusi i controlli delle importazioni da paesi terzi al momento dello sdoganamento, in conformità degli allegati VI e VII. Essi comunicano dette misure agli altri Stati membri e alla Commissione (…)».

Regolamento n. 612/2009

10. L'articolo 28, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 612/2009 [11] prevede:

«Non è concessa alcuna restituzione quando i prodotti non siano di qualità sana, leale e mercantile il giorno dell'accettazione della dichiarazione di esportazione.

I prodotti sono conformi ai requisiti di cui al primo comma se possono essere immessi in commercio sul territorio [dell'Unione europea] in condizioni normali e con la designazione che figura sulla domanda di concessione della restituzione, nonché, qualora siano destinati al consumo umano, se la loro utilizzazione a tal fine non è esclusa o considerevolmente ridotta a motivo delle loro caratteristiche o del loro stato.

La conformità dei prodotti ai requisiti di cui al primo comma deve essere esaminata secondo le disposizioni e gli usi vigenti [nell'Unione europea].

Tuttavia, la restituzione è ugualmente concessa qualora nel paese di destinazione i prodotti esportati sono assoggettati a requisiti cogenti, in particolare sanitari o d'igiene, che non corrispondono alle disposizioni ed agli usi vigenti [nell'Unione europea]. Incombe all'esportatore dimostrare, su richiesta dell'autorità competente, che i prodotti sono conformi a tali requisiti cogenti nel paese terzo o di destinazione.

Inoltre, per determinati prodotti possono essere adottate disposizioni particolari».

10 — La versione in lingua italiana della dicitura dell'etichetta menzionata all'articolo 16, paragrafo 6, primo comma, e contenuta nell'allegato X è la seguente: «Tenore d'acqua superiore al limite [UE]».

11 — Il regolamento n. 612/2009 ha abrogato e sostituito il regolamento (CE) n. 800/1999 della Commissione, del 15 aprile 1999, recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli (GU 1999, L 102, pag. 11). Tale regolamento aveva a sua volta abrogato e sostituito il regolamento (CEE) n. 3665/87 della Commissione, del 27 novembre 1987, recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli (GU 1987, L 351, pag. 1).

Il codice doganale

11. All'epoca dei fatti il controllo delle merci destinate all'esportazione era disciplinato dal regolamento (CE) n. 450/2008 [12]. L'autore della dichiarazione doganale (il «dichiarante») aveva il diritto di assistere o farsi rappresentare alla visita delle merci (articolo 118, paragrafo 2). Il dichiarante poteva inoltre chiedere una visita supplementare delle merci o un prelievo di altri campioni quando ritenesse che i risultati della visita parziale o dell'analisi o controllo dei campioni non fossero validi per il resto delle merci dichiarate (articolo 119, paragrafo 1, secondo comma).

Regolamento n. 1276/2008

12. L'articolo 1 del regolamento (CE) n. 1276/2008 [13] indica che quest'ultimo stabilisce alcune modalità per controllare che le operazioni che danno diritto al pagamento delle restituzioni all'esportazione siano state eseguite correttamente. A tenore dell'articolo 5, paragrafo 4, in caso di dubbi concreti in merito alla qualità sana, leale e mercantile di un prodotto, è compito dell'ufficio doganale di esportazione verificare il rispetto delle pertinenti disposizioni di diritto dell'Unione.

Fatti, procedimento e questioni pregiudiziali

13. La Doux SA è un operatore economico che produce carni di pollame nel territorio dell'Unione europea. Le sue attività includono l'esportazione di pollo congelato verso paesi terzi. La Doux ha ricevuto restituzioni all'esportazione ai sensi del regime UE che disciplina l'organizzazione comune del settore delle carni di pollame. Per ricevere tali restituzioni la Doux deve garantire l'adempimento degli obblighi stabiliti per l'esportazione di carni di pollame congelate (tramite versamento di una cauzione). Tali obblighi comprendono il rispetto del requisito che i prodotti esportati siano di «qualità sana, leale e mercantile» ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 1, del regolamento n. 612/2009.

14. L'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (in prosieguo: «FranceAgriMer») ha svolto alcune analisi sulle carni di pollame della Doux destinate all'esportazione e ha riscontrato che il tenore d'acqua di dette carni era superiore ai limiti stabiliti dagli allegati VI e VII del regolamento n. 543/2008. Di conseguenza, il 22 luglio 2013, FranceAgriMer ha adottato una decisione (in prosieguo: la «decisione controversa») in cui ha bloccato lo svincolo delle cauzioni afferenti a domande di restituzioni all'esportazione per le pratiche ricevute successivamente al 21 aprile 2013 [14]. La Doux ha proposto ricorso dinanzi al giudice del rinvio, chiedendo l'annullamento della decisione controversa.

15. La Doux sostiene che i valori limite fissati dall'articolo 15 del regolamento n. 543/2008 non sono applicabili alle esportazioni e che la decisione controversa è viziata da un errore di diritto, in quanto subordina il diritto alle restituzioni all'esportazione al tenore d'acqua delle carni di pollame esportate.

12 — Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, che istituisce il codice doganale comunitario (Codice doganale aggiornato) (GU 2008, L 145, pag. 1). Tale regolamento ha abrogato il regolamento (CEE) n. 2913/92 del 12 ottobre 1992, che istituisce un codice doganale comunitario (GU 1992, L 302, pag.1), cui si riferisce la Commissione nelle sue osservazioni scritte. Il regolamento n. 450/2008 è stato abrogato e sostituito dal regolamento (UE) n. 952/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione (GU 2013, L 269, pag. 1) con effetto dal 29 ottobre 2013. V., inoltre, infra, paragrafo 14 e nota 14.

13 — Regolamento della Commissione, del 17 dicembre 2008, relativo al controllo mediante controlli fisici delle esportazioni di prodotti agricoli che beneficiano di una restituzione o di altri importi (GU 2008, L 339, pag. 53).

14 — L'ordinanza di rinvio non indica con precisione le date in cui sono stati svolti i controlli sul pollame congelato della Doux destinato all'esportazione. Ho pertanto esaminato tale causa alla luce della normativa dell'Unione nella versione vigente alla data della decisione controversa.

16. FranceAgriMer sostiene che, ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 1, del regolamento n. 612/2009, le restituzioni all'esportazione non dovrebbero essere concesse qualora i prodotti di cui trattasi non possano essere immessi in commercio nell'Unione europea in condizioni normali e non siano «di qualità sana, leale e mercantile» alla data in cui viene accettata la dichiarazione di esportazione. La carne di pollame congelata che non rispetti il tenore massimo d'acqua previsto non soddisfa il requisito di cui all'articolo 28, paragrafo 1, e quindi non dà diritto a restituzione.

17. Il giudice nazionale ha sospeso il procedimento e ha chiesto una pronuncia pregiudiziale sulle seguenti questioni:

«1) Se il rispetto della soglia del tenore d'acqua fissata dall'articolo 15 del regolamento (CE) n. 543/2008 e dai suoi allegati VI e VII costituisca un requisito di "qualità sana, leale e mercantile" ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 612/2009 della Commissione e della sentenza Nowaco Germany [15].

2) Se il pollame congelato che supera la soglia di tenore d'acqua fissata dall'articolo 15 del regolamento (CE) n. 543/2008 e dai suoi allegati VI e VII, accompagnato da un certificato d'igiene rilasciato dall'autorità competente, possa essere commercializzato nell'Unione in condizioni normali ai sensi dell'articolo 28 del regolamento (CE) n. 612/2009 e, in tal caso, in quali condizioni.

3) Se il fatto che la soglia di tenore d'acqua resti fissata al 5,1% in base all'allegato VI del regolamento [n. 543/2008] e immutata da diversi decenni, nonostante le presunte modifiche nelle pratiche di allevamento e le critiche mosse da taluni studi scientifici sull'obsolescenza di tale valore limite, sia o meno conforme al diritto dell'Unione europea e, segnatamente, al principio della certezza del diritto.

4) Se gli allegati VI e VII del regolamento (CE) n. 543/2008 siano sufficientemente precisi per la realizzazione dei controlli previsti dall'articolo 15 del regolamento o se la Francia avrebbe dovuto definire le "modalità pratiche dei controlli" "per tutte le fasi di commercializzazione", salvo rendere inopponibili i controlli realizzati durante la fase di esportazione dei prodotti.

5) Se le istanze di controanalisi che si applicano, in base al combinato disposto dei paragrafi 2 e 5 dell'articolo 16 del regolamento (CE) n. 543/2008, ai risultati dei controlli nei macelli possano essere estese ai controlli effettuati nella fase di commercializzazione dei prodotti esportati, e ciò in presenza delle parti, in applicazione, segnatamente, dell'articolo 41 della [Carta]».

18. Sono state presentate osservazioni scritte dalla Doux, dal governo francese e dalla Commissione europea, che hanno tutti presentato osservazioni orali all'udienza del 3 marzo 2016.

Valutazione

Ricevibilità

19. La Doux, il governo francese e la Commissione ritengono tutti che l'ordinanza di rinvio non descriva in maniera sufficientemente precisa i fatti che sono alla base della decisione controversa. Perciò, esisterebbero quantomeno dubbi sulla ricevibilità del rinvio pregiudiziale.

15 — Sentenza del 7 settembre 2006, C-353/04, EU:C:2006:522 (in prosieguo: la «sentenza Nowaco Germany»).

20. Risulta da una giurisprudenza costante che l'esigenza di giungere ad un'interpretazione del diritto dell'Unione che sia utile per il giudice nazionale impone che quest'ultimo definisca il contesto fattuale e normativo in cui si inseriscono le questioni da esso sollevate o che esso spieghi almeno l'ipotesi di fatto su cui tali questioni sono fondate. Le informazioni fornite nelle decisioni di rinvio pregiudiziale devono non solo consentire alla Corte di fornire risposte utili, ma altresì dare ai governi degli Stati membri nonché alle altre parti interessate la possibilità di presentare osservazioni ai sensi dell'articolo 20 dello Statuto della Corte di giustizia. Per assicurarsi che gli elementi forniti alla Corte soddisfino tali requisiti, occorre prendere in considerazione la natura e la portata delle questioni sollevate [16].

21. Nelle loro osservazioni scritte le parti evidenziano alcune lacune nella descrizione dei fatti. Secondo la Doux, il mercato mondiale dei polli surgelati è dominato da due esportatori brasiliani che coprono circa il 70% del mercato. La Doux, da parte sua, detiene il 15% del mercato mondiale. Tale società è il terzo esportatore a livello mondiale e l'esportatore predominante a livello europeo. La sopravvivenza della Doux è attualmente minacciata a causa delle sanzioni che le ha inflitto FranceAgriMer [17].

22. Nelle sue osservazioni scritte, il governo francese spiega che la Doux ha fruito delle restituzioni all'esportazione fin dalla metà degli anni '70. Tra il marzo 2010 e il marzo 2013 le autorità doganali francesi hanno effettuato alcune verifiche del tenore d'acqua dei polli congelati della Doux destinati all'esportazione. Nella maggior parte dei lotti ispezionati i valori limite venivano superati. In seguito ad uno scambio di corrispondenza tra la Francia e la Commissione, riguardante la questione se le carni di pollame congelate in questione potessero fruire delle restituzioni, la Commissione ha aperto una procedura di liquidazione dei conti nei confronti della Francia. Secondo la Commissione, per poter fruire delle restituzioni previste dall'articolo 28, paragrafo 1, del regolamento n. 612/2009, il tenore d'acqua di tali prodotti doveva rispettare i valori limite. La Commissione ha ritenuto che le autorità francesi fossero venute meno all'obbligo di controllare adeguatamente il tenore d'acqua dei polli in questione, inducendola in tal modo a procedere a restituzioni all'esportazione non dovute. La Francia ha dichiarato di non concordare con l'interpretazione della normativa applicabile data dalla Commissione, ma ha deciso di adottare la decisione controversa in attesa di un chiarimento da parte della Corte.

23. A mio parere, benché possano esistere lacune nel contesto fattuale descritto nell'ordinanza di rinvio, le questioni ivi formulate sollevano un chiaro problema di interpretazione. Si chiede alla Corte di fornire orientamenti sulle disposizioni che disciplinano i valori limite del tenore d'acqua nel pollame congelato, interpretate congiuntamente alle disposizioni relative al regime delle restituzioni all'esportazione. Non è determinante stabilire quale delle affermazioni di fatto delle parti il giudice del rinvio consideri, in ultima analisi, dimostrata. Ritengo quindi che la Corte disponga di sufficienti informazioni per poter rispondere alle questioni pregiudiziali che le sono state sottoposte.

16 — Sentenza del 17 luglio 2008, Raccanelli, C-94/07, EU:C:2008:425, punti da 24 a 27 e giurisprudenza ivi citata.

17 — Ritengo che per «sanzioni» la Doux intenda il valore delle cauzioni afferenti alle domande di restituzioni alle esportazioni che sono state congelate. Tale valore ammonta a EUR 52 106 394,36.

Merito

Sulla terza questione

24. Inizierò dall'esame della terza questione, in cui il giudice del rinvio chiede se il fatto che i valori limite fissati al punto 7 dell'allegato VI del regolamento n. 543/2008 non siano stati riveduti per alcuni decenni, nonostante le critiche mosse da taluni studi scientifici sulla loro obsolescenza, sia compatibile con il diritto dell'Unione e, in particolare, con il principio della certezza del diritto. Qualora si considerasse che l'applicazione di tali valori limite è contraria al diritto dell'Unione, non sarebbe necessario rispondere alle restanti questioni pregiudiziali.

25. La Doux sostiene che i valori limite sono obsoleti perché non riflettono le conoscenze scientifiche attuali[18]. Tali limiti risulterebbero quindi incompatibili con i) il regolamento n. 1234/2007, che ha incorporato le disposizioni del regolamento n. 1906/90, compreso l'obbligo di aggiornare frequentemente i valori limite a causa del loro carattere tecnico[19], e ii) il principio secondo cui le norme devono riflettere il contesto in cui producono effetto. La Doux sostiene inoltre che i valori limite in questione sono contrari al principio della certezza del diritto.

26. Il governo francese considera che sarebbe necessario rispondere alla terza questione unicamente se la Corte rispondesse alla prima e alla seconda questione in senso negativo. La Commissione asserisce che i valori limite fissati al punto 7 dell'allegato VI del regolamento n. 543/2008 sono validi.

27. Concordo con quanto ha affermato l'avvocato generale Mischo nella causa National Farmers' Union[20], allorché ha sostenuto che, in campo giuridico, niente è intangibile ed è dovere di ogni legislatore, da una parte, verificare, «se non continuamente almeno periodicamente, che le norme che egli ha stabilito rispondano ancora alle esigenze della società e, dall'altra, modificare o anche abrogare le norme che hanno perso ogni giustificazione e sono divenute non più adeguate rispetto al nuovo contesto nel quale devono produrre i loro effetti».

28. Ciò detto, per le ragioni di seguito esposte, ritengo che gli attuali valori limite non siano incompatibili con il diritto dell'Unione.

29. In primo luogo, in conformità dell'articolo 121, lettera e), del regolamento n. 1234/2007, la Commissione ha stabilito modalità di applicazione nel settore della commercializzazione delle carni di pollame otto anni fa, quando ha adottato il regolamento n. 543/2008[21]. Anche se è vero che i valori limite contenuti negli allegati VI e VII di quest'ultimo regolamento sono uguali a quelli che in passato figuravano nel regolamento n. 2891/93, non si può inferire dal semplice passaggio del tempo che tali limiti (rimasti immutati) siano oramai obsoleti. Nelle osservazioni scritte la Commissione spiega che sta attualmente effettuando ulteriori studi scientifici, riferendosi in particolare ad una ricerca citata

18 — Secondo la Doux, gli studi scientifici dimostrerebbero che le modifiche fisiologiche delle razze, nonché dell'età e del peso del pollame al momento della macellazione possono aver comportato modifiche del tenore fisiologico di acqua (ovvero dell'acqua naturalmente presente nel pollo, ad esempio) del pollame prodotto nell'Unione europea che giustificano una revisione periodica di detti valori limite. Perciò, il tenore fisiologico di acqua del pollame attuale è superiore a quello che era presente nei volatili nel 1993, quando sono stati fissati i valori limite in questione. Tanto le razze allevate per la produzione di carne quanto le tecniche di allevamento sono cambiate da allora. Di conseguenza, al giorno d'oggi le carni provengono da volatili che sono più giovani e che hanno un maggior tenore d'acqua ed un minore tenore di proteine dei polli allevati in passato.

19 — La Doux fa riferimento al settimo considerando del regolamento n. 1906/90, in cui si indica che, dato il carattere eminentemente tecnico dei problemi in esame, esisteva la probabilità di dover apportare frequentemente modifiche alle regole relative all'applicazione del regolamento.

20 — C-241/01, EU:C:2002:415, paragrafo 51.

21 — I valori limite contenuti negli allegati VI e VII di tale regolamento sono norme relative alle percentuali di assorbimento dell'acqua durante la preparazione delle carcasse fresche, congelate e surgelate ai sensi dell'articolo 121, lettera e), punto vii), del regolamento n. 1234/2007.

anche dalla Doux [22]. Mi sembra quindi troppo semplicistico sostenere che la Commissione non ha adempiuto al proprio dovere di verificare se gli attuali valori limite risultino adeguati. La Commissione sta esaminando tale questione. Dato che la decisione di non modificare i limiti stabiliti nel 1993 è stata presa nel 2008, che esistono ulteriori dati scientifici da valutare e che siamo a metà del 2016, sarebbe ragionevole attendersi che la Commissione, agendo nel rispetto della dovuta diligenza amministrativa, decida abbastanza presto sull'eventuale revisione di detti limiti. Ciò non implica necessariamente che una rivalutazione dei valori limite alla luce degli attuali dati scientifici porterà ad aumentare automaticamente i limiti massimi del tenore d'acqua né che, in tale caso, detti limiti verranno aumentati di una specifica percentuale. Questa è una decisione che, in linea di principio, rientra nel potere discrezionale di cui gode il legislatore dell'Unione.

30. La Doux si avvale del richiamo alle disposizioni del regolamento n. 1906/90 contenuto nel regolamento n. 1234/2007 per sostenere il proprio argomento secondo cui la Commissione sarebbe tenuta ad aggiornare periodicamente i valori limite relativi al tenore d'acqua. Tuttavia, non esiste una norma di applicazione che imponga siffatto obbligo nel regolamento n. 1234/2007. I considerando 52 e 105 di quest'ultimo indicano semplicemente che nel nuovo regolamento sono inserite disposizioni di atti precedenti, compreso il regolamento n. 1906/90, che è stato abrogato dal regolamento n. 1234/2007.

31. Neppure il riferimento al principio della certezza del diritto può essere fatto valere a favore della domanda della Doux. Tale principio esige che una normativa dell'Unione consenta agli interessati di conoscere esattamente la portata degli obblighi che essa impone loro e che tali interessati possano conoscere senza ambiguità i propri diritti ed obblighi e regolarsi di conseguenza [23]. Le norme vigenti risultano conformi a tale principio, nella misura in cui i valori limite, in particolare per la prova di sgocciolamento di cui al punto 7 dell'allegato VI, non lasciano dubbi quanto al loro contenuto e alla loro portata. In mancanza di tali regole non vi sarebbe certezza del diritto.

32. Devo pertanto concludere che i valori limite per il tenore d'acqua nei polli congelati stabiliti dal punto 7 dell'allegato VI del regolamento n. 543/2008 sono compatibili con il diritto dell'Unione.

Sulla prima e sulla seconda questione

33. Con la prima e la seconda questione, il giudice del rinvio chiede chiarimenti sul significato dell'articolo 28, paragrafo 1, del regolamento n. 612/2009, con particolare riferimento alla condizione che, per fruire della restituzione all'esportazione, i prodotti devono essere di «qualità sana, leale e mercantile». Si può considerare soddisfatta tale condizione qualora il tenore d'acqua nelle carni di pollame destinate all'esportazione superi i valori limite indicati dall'articolo 15 del regolamento n. 543/2008? Il giudice del rinvio chiede, in particolare, se tali prodotti siano commercializzati «in condizioni normali» ai fini delle disposizioni che disciplinano il pagamento delle restituzioni all'esportazione.

22 — Un recente studio richiesto dalla Commissione è lo «Study of physiological water content of poultry reared in the EU», Final Report (Report Number LGC CPFC/2012/492). Tale studio ha sottoposto a campionamento gruppi di polli prodotti in sette Stati membri che rappresentavano congiuntamente oltre il 70% della produzione totale di pollame nell'Unione europea, sulla base di dati del 2009. Tale studio è pervenuto alla conclusione che i volatili più giovani presentavano un tenore d'acqua lievemente maggiore e un tenore di proteine lievemente minore, se comparati con i risultati di uno studio precedente (del 1993), e che esistevano prove documentate a sostegno della decisione di modificare i limiti previsti dalla legislazione dell'Unione in modo tale da riflettere la composizione dei polli allevati nell'Unione europea nel 2012 (pag. 8).

23 — V., tra le altre, sentenza del 29 marzo 2011, ArcelorMittal Luxembourg/Commissione e Commissione/ArcelorMittal Luxembourg e a., cause riunite C-201/09 P e C-216/09 P, EU:C:2011:190, punto 68, e, più recentemente, sentenza del 10 settembre 2015, Nannoka Vulcanus Industries, C-81/14, EU:C:2015:575, punto 61.

34. La Commissione interpreta l'articolo 15 del regolamento n. 543/2008 e l'articolo 28 del regolamento n. 612/2009 nel senso che le carni di pollame congelate devono rispettare i detti valori limite per poter fruire delle restituzioni all'esportazione. La Doux e il governo francese non concordano con tale opinione.

35. Nemmeno io condivido l'interpretazione della Commissione in merito alla normativa in parola.

– Considerazioni preliminari – La sentenza Nowaco Germany

36. La Corte ha esaminato il significato della condizione relativa alla «qualità sana, leale e mercantile» dei prodotti nell'ambito della sentenza Nowaco Germany. In seguito ad un esame effettuato su due spedizioni di polli surgelati, le autorità tedesche competenti avevano riscontrato che alcuni prodotti presentavano difetti: i campioni rivelavano la presenza di ossa rotte sporgenti in alcune carcasse. Le restituzioni all'esportazione relative a tali spedizioni venivano pertanto fissate a DEM 0 dalle autorità competenti (cifra successivamente corretta dal Finanzgericht ad un valore corrispondente alla metà della restituzione all'esportazione dovuta). La Nowaco ha sostenuto che, in forza dell'articolo 1, paragrafo 3, primo trattino, del regolamento n. 1906/90 [24], le norme di commercializzazione ivi stabilite non erano applicabili alle esportazioni di pollame e che quindi avrebbe avuto diritto all'intero importo della restituzione.

37. La Corte ha respinto gli argomenti della Nowaco. È opportuno esaminare in dettaglio la sua motivazione.

38. In primo luogo, la Corte ha ricordato che «l'esigenza di una "qualità sana, leale e mercantile" è un presupposto generale ed oggettivo per la concessione di una restituzione e che il prodotto che non può "in condizioni normali" venire immesso sul mercato [dell'Unione europea] non soddisfa tali requisiti di qualità» [25]. La Corte ha giudicato che «il fatto che il carattere commercializzabile di un prodotto "in condizioni normali" sia un elemento inerente alla nozione di "qualità sana, leale e mercantile" risulta chiaramente dalla normativa relativa alle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli, in quanto, a partire dal regolamento n. 1041/67 [[26]], tutti i regolamenti pertinenti hanno ripreso sia la nozione di "qualità sana, leale e mercantile" sia il criterio del carattere commercializzabile del prodotto "in condizioni normali"» [27]. La Corte ha aggiunto che «per essere considerato di "qualità sana, leale e mercantile" e far sorgere quindi il diritto a restituzioni all'esportazione, un prodotto esportato dall ['Unione europea] verso un paese terzo dev'essere commercializzabile sul territorio dell['Unione europea] "in condizioni normali" e che tale prodotto deve dunque soddisfare le norme di qualità cui è subordinata la sua commercializzazione [nell'Unione europea] in vista del consumo umano» [28].

39. La Corte ha poi confermato che le norme di diritto dell'Unione europea non stabiliscono criteri d'esportabilità in quanto tali. Anche se un prodotto non è conforme alle norme di qualità come criteri di commercializzazione nell'Unione europea in condizioni normali (all'epoca, le norme sancite dagli articoli 6 e 7 del regolamento n. 1538/91), in linea di principio esso può essere esportato [29]. Tali condizioni non erano applicabili alle operazioni d'esportazione propriamente dette, ma servivano

24 — L'articolo 1, paragrafo 3, primo trattino, del regolamento n. 1906/90 recitava: «Le disposizioni del presente regolamento non sono applicabili: – alle carni di pollame destinate ad essere esportate fuori dall['Unione europea]». Una disposizione equivalente era contenuta, all'epoca dei fatti di cui al procedimento principale, nell'allegato XIV, sezione B, punto I.2(A) del regolamento n. 1234/2007.

25 — Punto 27 e giurisprudenza ivi citata.

26 — Regolamento n. 1041/67/CEE della Commissione, del 21 dicembre 1967, che stabilisce le modalità di applicazione delle restituzioni all'esportazione nel settore dei prodotti sottoposti a regime di prezzo unico (GU 1967, L 314, pag. 9).

27 — Punto 28.

28 — Punto 30.

29 — Punto 35.

esclusivamente a stabilire il diritto a un finanziamento concesso dall'Unione europea [30]. Un'interpretazione che consentisse di sovvenzionare le esportazioni dei prodotti non rispondenti ai requisiti di commercializzazione all'interno dell'Unione europea rivelerebbe un'incoerenza del sistema dell'UE delle restituzioni all'esportazione [31].

40. Fondamentalmente, la Corte ha tracciato una distinzione (al punto 38 della sentenza) tra due tipi di condizioni. La prima categoria comprendeva «[i] requisiti minimi previsti dall'articolo 6, [paragrafo] 1, del regolamento n. 1538/91 (quale, inter alia, l'assenza di qualsiasi elemento o odore atipico e di tracce di sangue visibili)». Tali requisiti erano descritti come «requisiti che riguardano direttamente la qualità dei prodotti». Il mancato rispetto di tali requisiti significava pertanto che il prodotto non era conforme alle norme di commercializzazione applicabili nell'Unione europea. Il secondo tipo di requisiti era descritto come «altre disposizioni del medesimo regolamento [che] non riguardano tale qualità (per esempio, quelle relative alla denominazione e all'etichettatura dei prodotti), che sono finalizzate a informare il consumatore e gli operatori economici». La Corte ha dichiarato che *questi ultimi* requisiti non possono «essere invocat[i] ai fini dell'applicazione dell'art[icolo] 13 del regolamento n. 3665/87» (ossia la disposizione che allora disciplinava la disponibilità delle restituzioni all'esportazione).

41. A mio avviso, i principi stabiliti nella sentenza Nowaco Germany valgono anche per il caso di specie.

42. Tuttavia, è altresì importante osservare che nella sentenza Nowaco Germany la nozione di ciò che doveva intendersi per «qualità sana, leale e mercantile» è stata definita direttamente con riferimento alle disposizioni di applicazione del mercato interno relativamente alle norme di commercializzazione nell'Unione europea, segnatamente agli articoli 6 e 7 del regolamento n. 1538/91. Nella presente causa, la Corte deve considerare l'interazione tra *due* gruppi di disposizioni. Anzitutto esistono le vigenti norme di commercializzazione che si applicano nell'Unione europea. Ai fini della presente causa, le norme rilevanti sono quelle contenute negli articoli 15 *e* 16 del regolamento n. 543/2008 [32]. Esiste poi la norma enunciata all'articolo 28, paragrafo 1, del regolamento n. 612/2009, che disciplina le circostanze in cui vengono corrisposte le restituzioni e che contiene un'importante indicazione sui casi in cui i prodotti sono conformi ai requisiti di qualità sana, leale e mercantile [33].

– Analisi

43. Desidero anzitutto richiamare la genesi storica delle norme che disciplinano, rispettivamente, la classificazione del pollame che è considerato di qualità idonea al consumo umano e le norme relative al tenore d'acqua. Le norme di classificazione sono state introdotte dal regolamento n. 1538/91 (l'atto normativo che ha preceduto il regolamento n. 543/2008), il quale suddivideva le carni di pollame in due classi, «A» e «B». Anche se la carne appartenente alla classe «A» è di qualità migliore della carne appartenente alla classe «B», entrambe sono considerate pienamente commerciabili nel mercato interno. Due anni dopo, sono state introdotte le norme sulle soglie del tenore d'acqua nel pollame congelato, rispettivamente, con i regolamenti n. 1538/91 e n. 2891/93 [34]. Tali norme sono rimaste essenzialmente immutate e sono attualmente contenute negli articoli 15 e 16 del regolamento n. 543/2008.

30 — Punto 36.

31 — Punto 37 e giurisprudenza ivi citata.

32 — Tali disposizioni erano precedentemente contenute nell'articolo 14 bis, paragrafo 1, del regolamento n. 1538/91, come modificato dal regolamento n. 2891/93, articolo 1, paragrafo 7.

33 — Tale disposizione è stata inserita per la prima volta nell'articolo 21 del regolamento n. 800/1999. La Corte ha dichiarato che detta disposizione ha confermato una situazione giuridica già esistente al momento in cui è entrata in vigore; v. sentenza Nowaco Germany, punto 29 e giurisprudenza ivi citata.

34 — Regolamento (CEE) n. 2891/93 della Commissione del 1° ottobre 1993 (GU 1993, L 263, pag. 12).

44. Passando ora ad esaminare le disposizioni che regolano il tenore d'acqua, rilevo che la posizione di base ai sensi dell'articolo 15 è che il pollo congelato, oggetto di attività commerciali o professionali, può essere commercializzato soltanto se il tenore d'acqua non supera i valori limite determinati secondo il metodo dello sgocciolamento oppure della prova chimica [35]. Tuttavia, il successivo articolo 16, paragrafo 6, primo comma, prevede un'*autorizzazione specifica*, che permette di commercializzare il pollo anche qualora il suo tenore d'acqua risulti superiore ai limiti consentiti [«(…) *l'autorità competente provvede affinché il lotto stesso possa essere commercializzato come tale nell'[Unione europea*]»], pur nel rispetto di rigorose condizioni di etichettatura («soltanto se sugli imballaggi individuali e sugli imballaggi collettivi delle carcasse in questione siano apposti dal macello, sotto il controllo dell'autorità competente, una fascetta o un'etichetta recanti, in lettere maiuscole di colore rosso, almeno una delle diciture di cui all'allegato X»). I commi secondo e terzo prevedono ulteriori riserve intese ad assicurare che, qualora il pollo sia commercializzato nell'Unione europea – e chiaramente *può* esservi legalmente commercializzato – sia etichettato in maniera leggibile e adeguata.

45. L'articolo 16, paragrafo 6, secondo comma, ultima frase, prevede solo un'eccezione ai detti requisiti di etichettatura: «Se si certifica all'autorità competente che il lotto (…) è destinato all'esportazione, la medesima autorità competente adotta i necessari provvedimenti per evitare che detto lotto sia commercializzato all'interno dell['Unione europea]».

46. Si può – evidentemente – affermare che un pollo recante tale etichetta è presentato in modo diverso al consumatore (o all'operatore economico che lo acquista all'ingrosso per sottoporlo ad un ulteriore trattamento) rispetto ad un pollo il cui tenore d'acqua rispetti i limiti stabiliti dal regolamento n. 543/2008. Questo è, indubbiamente, l'aspetto centrale. Le disposizioni di applicazione dell'articolo 16 assicurano che l'acquirente sia messo a conoscenza, attraverso rigorosi obblighi di etichettatura, del fatto che il pollo sul quale è apposta tale etichetta presenta un tenore d'acqua superiore alla norma. Non è difficile immaginare che, di conseguenza, l'acquirente si attenderà di dover pagare, per il pollo in questione, un prezzo minore di quello richiesto per il pollo che *non* reca tale etichetta. Tuttavia, in entrambi i casi si tratta di polli che possono essere legalmente posti in vendita sul mercato dell'Unione europea. Mi sembra indubbiamente ragionevole ritenere che tali prodotti siano in concorrenza tra loro.

47. A questo punto mi sembra opportuno richiamare la distinzione operata dalla Corte nella sentenza Nowaco tra i «requisiti che riguardano direttamente la qualità dei prodotti» e le «altre disposizioni (…) che non riguardano tale qualità (per esempio, quelle relative alla denominazione e all'etichettatura dei prodotti)». A prima vista, il requisito di cui all'articolo 16, paragrafo 6, sembrerebbe un requisito di etichettatura che, se viene rispettato, permette di collocare il prodotto etichettato sul mercato dell'Unione europea come *qualunque altro pollo che soddisfi tutti gli altri requisiti di qualità*. Tornerò su tale argomento nei paragrafi successivi, quando esaminerò più da vicino la nozione di «in condizioni normali» [36].

48. Sottolineo che spetta unicamente al giudice del rinvio, quale unico organo competente a giudicare i fatti, effettuare i necessari accertamenti per stabilire se i polli congelati per i quali la Doux ha chiesto le restituzioni all'esportazione rispettassero o meno tutti gli altri requisiti di qualità del prodotto. La questione di principio da determinare in questo contesto è se i polli con un tenore d'acqua superiore ai valori limite possano essere legalmente commercializzati nell'Unione europea. Mi sembra di poter rispondere affermativamente a tale questione di principio.

49. Passo ora ad esaminare la norma specifica relativa all'ammissibilità delle restituzioni contenuta nell'articolo 28, paragrafo 1, del regolamento n. 612/2009. Si può affermare che i prodotti controversi nel procedimento principale fossero «di qualità sana, leale e commerciale» e che quindi rispettassero il primo comma di tale disposizione?

35 — Cfr. nota 8

36 — V. infra, paragrafi da 62 a 65.

50. L'articolo 28, paragrafo 1, secondo comma, indica che i prodotti sono conformi al requisito della «qualità sana, leale e commerciale» se i) possono essere immessi in commercio sul territorio dell'Unione europea «in condizioni normali e con la designazione che figura sulla domanda di concessione della restituzione» [37] e ii) «qualora siano destinati al consumo umano, se la loro utilizzazione a tal fine non è esclusa o considerevolmente ridotta a motivo delle loro caratteristiche o del loro stato».

51. Il secondo requisito non comporta particolari problemi.

52. La Doux ha prodotto copie di certificati sanitari rilasciati dalle autorità francesi in cui si indicava che le carni di pollame in questione erano «sane», in quanto risultavano, tra l'altro, esenti da tracce di infezione, erano state preparate conformemente alle norme in materia di igiene dell'Unione europea ed erano idonee al consumo umano.

53. Da un canto, anche se il regolamento n. 543/2008 non stabilisce requisiti per il certificato sanitario da rilasciare al pollame con un tenore d'acqua superiore ai valori limite, la presenza di tale certificato è un aspetto che il giudice del rinvio sarebbe legittimato a prendere in considerazione nel valutare la conformità con il secondo requisito enunciato nel secondo comma dell'articolo 28, paragrafo 1, del regolamento n. 612/2009.

54. D'altro canto, non è necessario che le carni di pollame in questione appartengano alla classe «A» ai sensi dell'articolo 7 del regolamento n. 543/2008, dato che anche la carne appartenente alla classe B soddisfa tale condizione [38]. Perciò, la qualità delle carni di pollame destinate al consumo umano che è oggetto di esportazione deve essere *utilizzabile a tal fine*, ma non è necessario dimostrare che sia la migliore carne prodotta nell'Unione europea.

55. Tuttavia, il rispetto del secondo requisito, benché necessario, non è sufficiente per ottenere una restituzione. Il fatto che i prodotti in questione rispondano ai requisiti di igiene e costituiscano oggetto di una transazione commerciale non significa che gli stessi debbano essere considerati commercializzabili in condizioni normali e quindi aventi qualità sana, leale e mercantile [39].

56. Qual è quindi il significato del primo requisito, che la carne in questione sia commercializzata «in condizioni normali»?

57. A questo punto è immediatamente necessario esaminare due cause in cui la Corte ha giudicato che i prodotti *non* erano commercializzati in condizioni normali.

58. Nella causa SEPA, l'operatore economico interessato esportava verso paesi terzi carni che erano state macellate in mattatoi speciali (cosiddetti «mattatoi isolati»), in conformità delle norme nazionali tedesche in materia di igiene delle carni e macellazione di animali in caso di malattia o per motivi di urgenza (come un incidente). Tale operatore economico ha ricevuto restituzioni all'esportazione per le carni provenienti da tali animali fino all'ottobre 1997. Nel novembre 1997 le autorità nazionali competenti hanno respinto una domanda di restituzione all'esportazione afferente ad una spedizione di carni bovine surgelate provenienti da animali che erano stati sottoposti a macellazione urgente per motivi di emergenza (ad esempio a seguito in incidente), adducendo il motivo che i prodotti in questione non erano di «qualità sana, leale e mercantile». Sebbene la carne fosse certificata come idonea al consumo umano, era soggetta a numerose restrizioni in forza della normativa tedesca. Tali restrizioni riguardavano la produzione, il trattamento e la distribuzione delle carni in questione. In

37 — Il carattere commercializzabile del prodotto «in condizioni normali» è un elemento inerente alla nozione di «qualità sana, leale e commerciale»; v. sentenza del 1º dicembre 2005, Fleisch-Winter, C-309/04, EU:C:2005:732 (in prosieguo: la sentenza «Fleisch-Winter»), punto 21.

38 — Solo la vendita dei polli la cui qualità sia al di sotto della classe B può essere vietata all'interno dell'Unione europea. Cfr. nota 7 supra.

39 — Sentenza del 26 maggio 2005, SEPA, C-409/03, EU:C:2005:319 (in prosieguo: la «sentenza SEPA»), punto 30.

particolare, tali carni potevano essere immesse in commercio solo attraverso determinati punti vendita dei mattatoi isolati, che dovevano essere autorizzati e controllati dalle autorità competenti. Inoltre, le carni erano soggette a restrizioni di circolazione all'interno dell'(allora) Comunità, in quanto potevano essere vendute solo sui mercati locali. La Corte ha statuito che prodotti soggetti a restrizioni di questo tipo non si possono considerare commercializzabili in condizioni normali.

59. Mi sembra che tali circostanze siano assai diverse da quelle contemplate dall'articolo 16, paragrafo 6, del regolamento n. 543/2008. Ai sensi del primo e del terzo comma di tale disposizione, *soltanto se* il prodotto è adeguatamente etichettato, «l'autorità competente provvede affinché il lotto stesso possa essere commercializzato come tale nell['Unione europea]».

60. Anche la causa Fleisch-Winter riguardava il rifiuto di una domanda di restituzione alle esportazioni per carni bovine congelate. Esisteva la preoccupazione che tali carni fossero state prodotte nel Regno Unito e importate in Belgio in contravvenzione del divieto di esportazione introdotto dalle norme che erano state adottate per assicurare protezione contro la diffusione dell'encefalopatia spongiforme bovina («BSE») [40].

61. È evidente che i prodotti soggetti ad un divieto di esportazione che si applica sia al territorio dell'Unione europea sia ai paesi terzi, in risposta ad una situazione come la crisi della BSE non possono essere considerati commercializzabili in condizioni normali. Di nuovo, mi sembra che le circostanze della presente causa siano molto diverse.

62. L'articolo 16, paragrafo 6 del regolamento n. 543/2008 è una disposizione permissiva. Lungi dal vietare la vendita di carni di pollame con un tenore d'acqua superiore ai valori limite, tale articolo permette espressamente l'immissione in commercio di tali prodotti a condizione che siano etichettati in maniera visibile [41].

63. Sembrerebbe quindi ragionevole dedurre da tale disposizione che il legislatore dell'Unione sia stato favorevole al fatto che i polli, sotto altri aspetti idonei allo scopo, «oggetto di attività commerciali o professionali [possano essere] commercializzati all'interno dell['Unione europea]», pur presentando un tenore d'acqua superiore ai valori limite, con la sola condizione che siano adeguatamente etichettati.

64. Tale requisito di etichettatura non pone restrizioni significative in relazione alla produzione, al trattamento o alla distribuzione dei prodotti in questione rispetto alle carni di pollame conformi ai valori limite. Pertanto, non si richiede, per esempio, che i polli con un tenore d'acqua superiore ai valori limite siano prodotti in luoghi particolari, che siano distribuiti in punti vendita diversi da quelli previsti per i polli conformi a tali limiti o che possano essere utilizzati solamente per determinati scopi.

65. Ritengo pertanto che, in assenza di misure che limitino la circolazione nell'Unione europea delle carni di pollame di cui trattasi, o di misure che ne restringano significativamente la produzione, il trattamento o la distribuzione nello Stato membro di allevamento, esigere l'apposizione di un'etichetta in forza dell'articolo 16, paragrafo 6 del regolamento n. 543/2008 non sia sufficiente, di per sé, ad indicare che dette carni non sono commercializzate nell'Unione europea «in condizioni normali».

40 — Decisione 96/239/CE della Commissione, del 27 marzo 1996, relativa a misure di emergenza in materia di protezione contro l'encefalopatia spongiforme bovina (GU 1996, L 78, pag. 47), come modificata dalla decisione 96/362/CE della Commissione dell'11 giugno 1996 (GU 1996, L 139, pag. 17), il cui articolo 1 ha vietato al Regno Unito l'esportazione di carne della specie bovina macellata in tale paese verso altri Stati membri o paesi terzi.

41 — In conformità dell'articolo 16, paragrafo 6, terzo comma, le etichette devono essere apposte in un punto visibile e le lettere devono avere un'altezza di almeno 1 cm caso di imballaggi individuali e di almeno 2 cm nel caso di imballaggi collettivi.

66. Ricordo inoltre che, nella sentenza Nowaco Germany, la Corte ha testualmente dichiarato che «altre disposizioni (…) che non riguardano tale qualità (per esempio, quelle relative *alla denominazione e all'etichettatura* dei prodotti), che sono finalizzate a informare il consumatore e gli operatori economici, *non possono* essere invocate ai fini [di un rigetto delle restituzioni all'esportazione]» (punto 38; il corsivo è mio) [42]. Ritengo quindi che l'etichetta apposta ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 6, del regolamento n. 543/2008 identifichi il prodotto come «pollo con un tenore d'acqua superiore ai valori limite stabiliti dall'Unione europea» e che, in tal senso, l'*etichetta* dia al pollo una *denominazione* diversa da quella del «pollo di qualità standard» [43]. Ci si aspetterebbe che il pollo contenente un tenore d'acqua in eccesso fosse venduto ad un prezzo più basso del pollo conforme a tali limiti. E lo scopo dell'etichetta è quello di *informare* i consumatori e gli operatori economici.

67. Infine, per il buon ordine delle cose, aggiungo che, a termini dell'articolo 28, paragrafo 1, quarto comma, del regolamento n. 612/2009, la restituzione all'esportazione «è ugualmente concessa qualora nel paese di destinazione i prodotti esportati sono assoggettati a requisiti cogenti, in particolare sanitari o d'igiene, che non corrispondono alle disposizioni ed agli usi vigenti nella [Unione europea]» [44]. Tali norme garantiscono presumibilmente la protezione del consumatore e/o l'informazione sui prodotti al livello considerato adeguato dalle competenti autorità del paese terzo. Questo, almeno, sembra essere l'approccio espressamente adottato dal legislatore dell'Unione europea, allorché ha stabilito che, in tali circostanze, la restituzione «*è concessa*» (il corsivo è mio). La Corte non dispone di informazioni che indichino se i prodotti in questione rientrino anche potenzialmente nell'ambito di applicazione della suddetta disposizione. Anche tale aspetto, all'occorrenza, dovrà essere esaminato dal giudice del rinvio.

– Considerazioni sottostanti

68. Secondo la Commissione, è necessario tenere presente che la finalità del regime di restituzioni all'esportazione è quella di fornire sostegno finanziario ai prodotti esportati sul mercato mondiale e di evitare un'eccedenza di tali prodotti sul mercato interno, con una conseguente riduzione dei prezzi e quindi dei guadagni degli operatori economici [45]. Le carni di pollame con un tenore d'acqua superiore ai valori limite non dovrebbero poter beneficiare delle restituzioni all'esportazione in quanto non sono in concorrenza con le carni di pollame conformi a tali limiti. L'esportazione di polli congelati di scarsa qualità danneggia l'immagine dei prodotti agricoli dell'Unione europea e quindi non merita di ricevere sostegno finanziario.

69. Tale opinione non mi convince.

70. In primo luogo, l'ordinanza di rinvio non fornisce alla Corte indicazioni su come la carne di pollame conforme ai suddetti limiti e quella che li supera siano distribuite nell'Unione europea. I polli di entrambe le categorie possono o meno essere commercializzati negli stessi punti di vendita della catena di distribuzione per gli stessi fini. In secondo luogo, non è stato indicato se le carni di pollame di cui trattasi fossero certificate come carni destinate all'esportazione conformemente all'articolo 16, paragrafo 6, secondo comma, del regolamento n. 543/2008 [46]. Se così fosse, l'autorità competente sarebbe stata tenuta ad adottare le misure necessarie per evitare che le carni eccedenti i valori limite venissero commercializzate nell'Unione europea e la questione se tali prodotti fossero in concorrenza

42 — V. supra, paragrafo 40.

43 — Invero, l'allegato X del regolamento n. 543/2008 detta le diciture da apporre sull'etichetta utilizzata per denominare il prodotto.

44 — V. supra, paragrafo 10.

45 — Secondo la Commissione, tale politica è stata attualmente modificata e la nuova posizione trova riscontro nel regolamento n. 1308/2013.

46 — L'allegato 4 alle osservazioni scritte della Doux contiene tre «certificats sanitaires» («certificati sanitari»). Un certificato è datato 31 maggio 2013. Sugli altri due non è stata apposta la data. I certificati indicano che in tutti e tre i casi le carni in oggetto erano state *riconosciute idonee* all'esportazione dalle autorità francesi competenti. Tuttavia non è chiaro se tali documenti siano stati rilasciati per certificare le carni ai fini dell'esportazione o, invero, a tutti gli effetti dell'articolo 16, paragrafo 6, del regolamento n. 543/2008.

con le carni di pollame conformi ai detti limiti potrebbe non emergere in fatto [47]. In terzo luogo, sembra intuitivamente plausibile supporre che le carni di pollame vendute nel territorio dell'Unione europea nel rispetto delle norme sull'etichettatura stabilite dall'articolo 16, paragrafo 6 del regolamento n. 543/2008 si trovino in concorrenza diretta con le carni di pollame che rispettano i valori limite [48]. Sarà naturalmente compito del giudice nazionale procedere ai necessari accertamenti dei fatti. Infine, è leggermente tendenziosa l'affermazione secondo cui l'esportazione di pollo congelato di «scarsa qualità» «danneggerebbe» l'immagine dei prodotti agricoli dell'Unione europea, quando, come abbiamo visto, lo stesso prodotto può essere legalmente commercializzato all'interno dell'Unione europea.

71. Sottolineo inoltre che stabilire se tali pezzi particolari di pollo congelato fossero o meno effettivamente etichettati in conformità dell'articolo 16, paragrafo 6, indicando il loro eccessivo tenore d'acqua, è irrilevante al momento di esaminare la questione di principio, ossia se tale pollo sia «di qualità sana, leale e mercantile». *Qualora* venga venduto sul mercato interno dell'Unione europea, detto pollo deve ovviamente essere etichettato. Ma, in fatto, le partite di cui trattasi sono state esportate.

72. Giungo pertanto alla conclusione che i polli congelati e surgelati con un tenore d'acqua superiore ai valori limite stabiliti dall'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento n. 543/2008 possono essere considerati «di qualità sana, leale e mercantile» in base al motivo che sono commercializzabili nel territorio dell'Unione europea «in condizioni normali», ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 1, del regolamento n. 612/2009, a condizione che vengano etichettati a norma dell'articolo 16, paragrafo 6, del regolamento n. 543/2008 e che non siano soggetti a misure speciali, in particolare, che ne restringono la circolazione nel territorio dell'Unione europea, o localmente, all'interno di uno Stato membro, o che ne limitano significativamente la produzione, il trattamento o la distribuzione.

Sulla quarta questione

73. Con la quarta questione il giudice del rinvio chiede se le prove necessarie per stabilire se il tenore d'acqua dei polli congelati ecceda i valori limite siano sufficientemente precise o se le autorità francesi avrebbero dovuto adottare misure di applicazione ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 2, del regolamento n. 543/2008 per la realizzazione dei controlli necessari durante la fase di esportazione.

74. Anche se, per la loro stessa natura, i regolamenti sono direttamente applicabili negli ordinamenti nazionali, tale regola ammette un'eccezione qualora le disposizioni di un dato regolamento *non* siano abbastanza precise [49]. L'articolo 18, paragrafo 2, del regolamento n. 543/2008 rientra nella suddetta eccezione, in quanto chiede specificamente agli Stati membri di adottare le modalità pratiche dei controlli di cui, tra gli altri, agli articoli 15 e 16, per i polli congelati commercializzati nell'Unione europea.

75. Tuttavia, nella presente causa si discute della disponibilità del sostegno finanziario per gli operatori economici in relazione a polli congelati destinati all'esportazione verso paesi terzi, e tali regole non si applicano. La situazione de qua è invece disciplinata dall'articolo 5, paragrafo 4, del regolamento n. 1276/2008, a tenore del quale l'ufficio doganale garantisce che le esportazioni siano di qualità sana, leale e mercantile, in conformità dell'articolo 28, paragrafo 1, del regolamento n. 612/2009. Nell'assolvere tale compito, l'ufficio doganale tiene conto delle disposizioni dell'Unione applicabili, compreso l'articolo 15 del regolamento n. 543/2008 nonché di ogni disposizione pertinente relativa, per esempio, alla sanità animale. Non esiste alcun obbligo ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 4, del regolamento n. 1276/2008 che imponga agli Stati membri di adottare modalità pratiche.

47 — V. supra, paragrafo 66.

48 — Perciò, la concorrenza diretta che potrebbe esistere tra due varietà di polli legalmente commercializzati nell'Unione europea, che permetta di operare una scelta tra il prodotto X (pollo con un tenore d'acqua entro i valori limite ad un prezzo più alto) e il prodotto Y (pollo con un tenore d'acqua superiore a tali limiti ad un prezzo inferiore).

49 — Sentenza del 7 luglio 2011, Rakvere Piim e Maag Piimatööstus, C-523/09, EU:C:2011:460, punti da 16 a 18 e giurisprudenza ivi citata.

76. Posso quindi concludere nel senso che gli Stati membri non sono tenuti, in forza del regolamento n. 543/2008, ad adottare modalità pratiche per verificare se il tenore d'acqua dei polli congelati destinati all'esportazione superi le soglie stabilite dagli allegati VI e VII di detto regolamento.

Sulla quinta questione

77. L'articolo 16, paragrafo 2, del regolamento n. 543/2008 stabilisce che le verifiche del tenore d'acqua dei polli congelati si effettuano per ciascun macello almeno ogni due mesi, attenendosi alle disposizioni degli allegati VI o VII. Qualora tali verifiche evidenzino un tenore d'acqua superiore ai valori limite, i prodotti in questione sono considerati non conformi al regolamento n. 543/2008. Tuttavia, il macello interessato può chiedere che si proceda ad una controanalisi dei risultati ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 5. Con la quinta questione, il giudice del rinvio chiede se anche gli esportatori abbiano il diritto di chiedere una controanalisi ai sensi di tali disposizioni, in relazione alle carni di pollame destinate all'esportazione e se tali verifiche debbano essere condotte in presenza dell'operatore economico interessato.

78. Sono dell'avviso che a tale questione si debba dare risposta negativa.

79. Anzitutto, l'articolo 16, paragrafo 2, del regolamento n. 543/2008 indica chiaramente che i controlli del tenore d'acqua dei polli congelati (menzionati all'articolo 15, paragrafo 1) non sono richiesti per le carcasse destinate esclusivamente all'esportazione. Come ho indicato in precedenza, l'ordinanza di rinvio non chiarisce se i lotti in questione fossero *certificati* come prodotti destinati esclusivamente all'esportazione (o, qualora non lo fossero, in quale momento preciso siano diventati prodotti da esportazione).

80. In secondo luogo, le procedure di verifica dei prodotti destinati all'esportazione sono disciplinate dal codice doganale. Pertanto, in tale fase le disposizioni degli articoli 16, paragrafi 2 e 5, che contemplano i polli congelati commercializzati nel territorio dell'Unione europea, non sono applicabili. Il codice doganale «(…) prevede una sorta di cooperazione tra l'esportatore e l'autorità doganale nazionale (…)»[50]. All'epoca dei fatti, il dichiarante (o l'esportatore nel contesto del procedimento principale) aveva il diritto di assistere o di essere rappresentato durante la verifica delle merci e il prelievo dei campioni. Ancora più importante, l'esportatore aveva altresì il diritto di chiedere un ulteriore controllo o campionamento dei prodotti in questione, nel caso in cui ritenesse che i risultati ottenuti dalle autorità competenti non fossero validi[51].

81. In terzo luogo, presentando una domanda di restituzione, l'esportatore continua ad affermare espressamente o implicitamente che il prodotto in questione è «di qualità sana, leale e mercantile». Spetta all'esportatore dimostrare, secondo le disposizioni sull'onere della prova previste dal diritto nazionale, che tale requisito è, di fatto, rispettato, nel caso in cui le autorità nazionali contestino una dichiarazione. Tale meccanismo non sembra a prima vista suscettibile di obiezione. Aggiungo che l'articolo 41 della Carta riguarda esclusivamente – come indica chiaramente il suo paragrafo 1 – il diritto dell'individuo «a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione». Pertanto, tale articolo non può avere alcuna influenza sul rapporto tra un operatore economico e le autorità doganali.

82. Infine, poiché l'articolo 16, paragrafo 2, del regolamento n. 543/2008 non si applica alle procedure di controllo delle carni di pollame destinate all'esportazione, nemmeno il diritto di chiedere una controanalisi ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 5, sarà applicabile.

50 — Sentenza Nowaco Germany (C-353/04, EU:C:2006:522, punto 63).

51 — V. supra, paragrafo 11.

Conclusione

83. Alla luce delle precedenti considerazioni, ritengo che la Corte debba rispondere alle questioni sollevate dal Tribunal administratif de Rennes (Tribunale amministrativo di Rennes, Francia), nei seguenti termini:

— I valori limite del tenore d'acqua indicati al punto 7 dell'allegato VI del regolamento (CE) n. 543/2008 della Commissione, del 16 giugno 2008, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio per quanto riguarda le norme di commercializzazione per le carni di pollame sono compatibili con il diritto dell'Unione europea.

— I polli congelati e surgelati con un tenore d'acqua superiore ai valori limite stabiliti dall'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento n. 543/2008 possono essere considerati «di qualità sana, leale e mercantile» in base al motivo che sono commercializzabili nel territorio dell'Unione europea «in condizioni normali», ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 612/2009 della Commissione, del 7 luglio 2009, recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli, a condizione che vengano etichettati a norma dell'articolo 16, paragrafo 6, del regolamento n. 543/2008 e che non siano soggetti a misure speciali, in particolare, che ne restringono la circolazione nel territorio dell'Unione europea, o localmente all'interno di uno Stato membro, o che ne limitano significativamente la produzione, il trattamento o la distribuzione.

— Gli Stati membri non sono tenuti, in forza del regolamento n. 543/2008, ad adottare modalità pratiche per verificare se il tenore d'acqua dei polli congelati destinati all'esportazione superi i limiti stabiliti dagli allegati VI e VII di detto regolamento.

— L'articolo 16, paragrafi 2 e 5, del regolamento n. 543/2008 non disciplina le procedure per il controllo dei polli congelati destinati all'esportazione. A tal fine le disposizioni rilevanti sono stabilite dal regolamento (CE) n. 450/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, che istituisce il codice doganale comunitario.