SENTENZA DELLA CORTE
5 luglio 1994 *

Nel procedimento C-432/92,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dalla High Court of Justice (Queen's Bench Division) nella causa dinanzi ad essa pendente tra

The Queen

e

Minister of Agriculture, Fisheries and Food,

ex parte: **S. P. Anastasiou (Pissouri) Ltd e altri,**

intervenienti:

Cypfruvex (UK) Ltd,

Cyprus Fruit and Vegetable Enterprises Ltd (Cypfruvex),

* Lingua processuale: l'inglese.

domanda vertente sull'interpretazione dell'accordo 19 dicembre 1972 che istituisce un'associazione fra la Comunità economica europea e la Repubblica di Cipro, allegato al regolamento (CEE) del Consiglio 14 maggio 1973, n. 1246 (GU L 133, pag. 1), nonché della direttiva del Consiglio 21 dicembre 1976, 77/93/CEE, concernente le misure di protezione contro l'introduzione negli Stati membri di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali (GU 1977, L 26, pag. 20),

LA CORTE,

composta dai signori O. Due, presidente, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, M. Diez de Velasco (relatore), e D. A. O. Edward, presidenti di sezione, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn e J. L. Murray, giudici,

avvocato generale: C. Gulmann
cancelliere: signora L. Hewlett, amministratore

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la S. P. Anastasiou (Pissouri) Ltd e a., dagli avv. ti D. Vaughan, QC, e M. Clough, barrister, su incarico dello studio Allen & Overy, solicitors;

— per il governo del Regno Unito, dal signor J. E. Collins, del Treasury Solicitor's Department, in qualità di agente, e dall'avv. P. M. Roth, barrister;

— per il governo ellenico, dai signori D. Raptis, consigliere giuridico dello Stato, V. Kontolaimos, viceconsigliere giuridico presso l'avvocatura dello Stato, e I. Chalkias, procuratore presso l'avvocatura dello Stato, in qualità di agenti;

— per la Commissione delle Comunità europee, dai signori P. J. Kuijper, consigliere giuridico, e P. Hetsch, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della S. P. Anastasiou (Pissouri) Ltd e a., rappresentati dagli avv. ti D. Vaughan, QC, e M. Clough, barrister, della Cypfruvex (UK) Ltd e della Cyprus Fruit and Vegetable Enterprises Ltd (Cypfruvex), rappresentate dagli avv. ti D. Janney, solicitor, e P. Watson, barrister, del governo del Regno Unito, rappresentato dal signor J. E. Collins, assistito dagli avv. ti S. Richards e P. M. Roth, barristers, del governo ellenico, rappresentato dal signor V. Kontolaimos, assistito dal prof. C. Rozakis, docente universitario, del governo irlandese, rappresentato dall'avv. A. Aston, barrister, e della Commissione, rappresentata dai signori P. J. Kuijper, consigliere giuridico, e P. Hetsch, membro del servizio giuridico, all'udienza del 2 marzo 1994,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 20 aprile 1994,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 2 dicembre 1992, pervenuta alla Corte il 24 dicembre successivo, la High Court of Justice (Queen's Bench Division) ha sollevato, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, cinque questioni pregiudiziali sull'interpretazione dell'accordo 19 dicembre 1972 che istituisce un'associazione fra la Comunità economica europea e la Repubblica di Cipro, allegato al regolamento (CEE) del Consiglio 14 maggio 1973, n. 1246 (GU L 133, pag. 1, in prosieguo: l'«accordo di associazione»), nonché della direttiva del Consiglio 21 dicembre 1976, 77/93/CEE, concernente le misure di protezione contro l'introduzione negli Stati membri di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali (GU 1977, L 26, pag. 20).

2 Le questioni sono sorte nell'ambito di una controversia che oppone produttori ed esportatori di agrumi stabiliti nella parte di Cipro situata a nord della zona cuscinetto delle Nazioni unite nonché il Comitato nazionale per il commercio delle patate di Cipro al Minister for Agriculture, Fisheries and Food (ministro competente in Inghilterra per l'agricoltura, la pesca e l'alimentazione), a proposito dell'importazione nel Regno Unito di agrumi e patate provenienti dalla parte di Cipro situata a nord della detta zona (in prosieguo: la «parte settentrionale di Cipro»).

3 Il commercio di agrumi e di patate fra la Repubblica di Cipro e la Comunità è disciplinato dall'accordo di associazione nonché dai relativi protocolli, emendati o sostituiti.

4 L'art. 3, n. 3, dell'accordo di associazione dispone:

«Le parti contraenti adottano tutte le misure generali o particolari atte a garantire l'esecuzione degli obblighi derivanti dall'accordo. Esse si astengono da ogni misura che possa compromettere la realizzazione delle finalità dell'accordo».

5 L'art. 5 dell'accordo stabilisce:

«Il regime degli scambi fra le parti contraenti non può dar luogo ad alcuna discriminazione (...) fra i cittadini o le società di Cipro».

6 Gli agrumi e le patate originari di Cipro fruiscono di un regime preferenziale in forza dell'accordo e dei protocolli. Ai sensi dell'art. 7 dell'accordo, le disposizioni contenute nel protocollo definiscono le norme sull'origine applicabili. Il protocollo attualmente in vigore è il protocollo relativo alla definizione della nozione di «prodotti originari» e ai metodi di cooperazione amministrativa del 1977 (in prosieguo: il «protocollo del 1977»), allegato al protocollo aggiuntivo all'accordo che istituisce un'associazione tra la Comunità economica europea e la Repubblica di Cipro, a sua volta allegato al regolamento (CEE) del Consiglio 20 dicembre 1977, n. 2907 (GU L 339, pag. 1).

7 L'art. 6, n. 1, del protocollo del 1977 prevede che la prova del carattere originario dei prodotti è fornita da un certificato di circolazione delle merci EUR.1 (in prosieguo: il «certificato di circolazione»). Gli artt. 7, n. 1, e 8, n. 1, del protocollo precisano che il certificato di circolazione viene rilasciato dalle autorità doganali dello Stato di esportazione. L'art. 8, n. 3, prevede che spetta in particolare alle autorità doganali dello Stato di esportazione vigilare a che i moduli di cui all'art. 9 (certificati di circolazione il cui modello è riprodotto nell'allegato V del protocollo del 1977) siano debitamente compilati.

8 Ai sensi dell'art. 24 del protocollo del 1977, il controllo a posteriori dei certificati di circolazione viene effettuato mediante campionamento ed ogni qualvolta le autorità doganali dello Stato di importazione abbiano dubbi fondati sull'autenticità del documento o sull'esattezza delle informazioni relative all'origine reale delle merci in questione. A tal fine, le autorità doganali dello Stato di importazione rispediscono alle autorità doganali dello Stato di esportazione il certificato di circolazione, ovvero fotocopia del certificato, indicando i motivi di sostanza o di forma che giustificano un'inchiesta. I risultati del controllo vengono comunicati al più presto alle autorità doganali dello Stato di importazione. Essi devono permettere di accertare se il certificato di circolazione contestato sia applicabile alle merci realmente esportate e se queste possano effettivamente beneficiare del regime preferenziale. Inoltre, qualora non sia possibile dirimere le contestazioni tra le autorità doganali o qualora esse pongano un problema di interpretazione del protocollo, le contestazioni vengono sottoposte al Comitato di cooperazione doganale istituito a norma dell'accordo di associzione.

9 La citata direttiva 77/93 contiene talune norme per il rilascio dei certificati fitosanitari. L'art. 12, n. 1, lett. b), emendato dalle direttive del Consiglio 18 marzo 1980, 80/392/CEE (GU L 100, pag. 32), e 19 dicembre 1985, 85/574/CEE (GU L 372, pag. 25), esige che i certificati vengano rilasciati da servizi competenti a tal fine autorizzati nell'ambito della convenzione internazionale per la protezione dei vegetali ovvero, ove si tratti di paesi non aderenti alla convenzione, come la Repubblica di Cipro, in base alle disposizioni legislative o regolamentari del paese di cui trattasi. Gli agrumi e i tuberi di patate fanno parte dei prodotti elencati nell'allegato V, e conformemente all'art. 12 devono essere accompagnati per la loro importazione da un certificato fitosanitario.

10 Il 24 ottobre 1991 i ricorrenti nella causa principale inviavano una lettera al resistente nella causa principale chiedendogli di confermare che le competenti autorità britanniche non avrebbero più autorizzato l'importazione nel Regno Unito di agrumi o patate prodotti a Cipro non accompagnati da certificati di circolazione o da certificati fitosanitari ad hoc rilasciati dalle autorità della Repubblica di Cipro.

11 Con lettera 3 dicembre 1991 il resistente rispondeva che il Regno Unito non accettava i documenti contenenti riferimenti alla «Repubblica turca di Cipro settentrionale» (in prosieguo: la «RTCS») e che autorizzava l'entrata di agrumi e di patate provenienti da Cipro conformemente alla normativa comunitaria in vigore. Poiché i ricorrenti nella causa principale richiedevano precisazioni, il ministero dell'Agricoltura, della Pesca e dell'Alimentazione rispondeva con lettera 24 marzo 1992 che, da quanto risultava alle autorità britanniche, tutte le importazioni nella Comunità di prodotti originari della parte settentrionale di Cipro erano state effettuate conformemente alla normativa comunitaria.

12 I ricorrenti presentavano allora alla High Court of Justice (Queen's Bench Division) una domanda di sindacato giudiziario del provvedimento del resistente con-

tenuto nelle citate lettere nonché della prassi delle autorità britanniche consistente nell'autorizzare le importazioni nel Regno Unito senza i necessari documenti rilasciati dalle competenti autorità della Repubblica di Cipro.

13 Dall'ordinanza di rinvio risulta che le parti nella causa principale non contestano fra l'altro i fatti seguenti:

a) La Repubblica di Cipro è uno Stato sovrano, riconosciuto da tutti gli Stati membri della Comunità. La sua costituzione è stata adottata nel 1960 e il suo territorio comprende tutta l'isola, ad eccezione delle zone di sovranità.

b) Il Regno Unito e gli altri Stati membri non riconoscono la RTCS.

c) Dal 1974 l'isola di Cipro è attraversata da una zona cuscinetto delle Nazioni unite. La comunità cipriota turca è quasi interamente residente a nord della zona cuscinetto. Ingenti quantitativi di agrumi e di patate provenienti da questa parte di Cipro sono importati nel Regno Unito.

d) Nessuno dei certificati di circolazione o fitosanitari che accompagnano gli agrumi o le patate importati nel Regno Unito dalla parte settentrionale di Cipro è rilasciato dalle autorità della Repubblica di Cipro.

e) Le autorità doganali britanniche, incaricate di controllare i certificati di circolazione relativi alle merci importate, hanno rifiutato i certificati rilasciati dalla RTCS o recanti il relativo timbro doganale. Esse continuano ad accettare i certificati di circolazione relativi a merci esportate dalla parte nord di Cipro recanti il timbro «autorità doganali di Cipro», ma non provenienti dalle autorità della Repubblica di Cipro.

f) Analogamente, le autorità britanniche non accettano i certificati fitosanitari rilasciati a nome della RTCS. Esse accettano però i certificati fitosanitari rilasciati nella parte settentrionale dell'isola per accompagnare i prodotti inviati dagli esportatori di quella zona. Alcuni dei certificati sono stati rilasciati a nome della «Repubblica di Cipro — Stato federato turco di Cipro». In pratica, almeno dal 1991, i certificati fitosanitari per i prodotti esportati dalla parte settentrionale di Cipro sono stati tutti rilasciati a norme della «Repubblica di Cipro — ministero dell'Agricoltura».

14 Con ordinanza 2 dicembre 1992 il giudice nazionale, ritenendo che la controversia necessiti un'interpretazione del diritto comunitario, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«Tenuto conto, in particolare,

i) dell'accordo del 1972 che istituisce un'associazione fra la Comunità economica europea e la Repubblica di Cipro, del protocollo del 1977 relativo alla definizione della nozione di prodotti originari e ai metodi di cooperazione amministrativa, e del protocollo del 1987 che fissa le condizioni e le procedure per l'attuazione della seconda tappa dell'accordo del 1972 e che adegua alcune disposizioni dell'accordo, e

ii) delle disposizioni della direttiva del Consiglio 77/93/CEE, concernente le misure di protezione contro l'introduzione negli Stati membri di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali, emendata:

1) Se, nel caso di importazioni in uno Stato membro di agrumi e patate da Cipro accompagnati da certificati di circolazione delle merci EUR.1 rilasciati dalla comunità turca della parte di Cipro situata a nord della zona cuscinetto delle

Nazioni unite, e non dalle competenti autorità della Repubblica di Cipro, il diritto comunitario:

a) vieti allo Stato membro di autorizzare tali importazioni;

b) imponga allo Stato membro di accettare i certificati di cui trattasi.

2) Se, nel caso di importazioni in uno Stato membro di agrumi (diversi dai limoni) e patate da Cipro accompagnati da certificati fitosanitari rilasciati dalla comunità turca della parte di Cipro situata a nord della zona cuscinetto delle Nazioni unite, e non dalle competenti autorità della Repubblica di Cipro, il diritto comunitario:

a) vieti allo Stato membro di autorizzare tali importazioni;

b) imponga allo Stato membro di accettare i certificati di cui trattasi.

3) Se la soluzione delle questioni sub 1) e 2) sia diversa qualora

a) fosse di fatto impossibile per gli esportatori della parte di Cipro situata a nord della zona cuscinetto delle Nazioni unite ottenere dalla Repubblica di Cipro i certificati per l'accompagnamento dei loro prodotti;

b) sussistessero gravi ostacoli alle esportazioni della parte di Cipro situata a nord della zona cuscinetto delle Nazioni unite attraverso la parte di Cipro sotto il controllo effettivo del governo della Repubblica di Cipro;

c) le procedure di rilascio e controllo dei certificati di cui trattasi nella parte di Cipro situata a nord della zona cuscinetto delle Nazioni unite fossero affidabili quanto quelle seguite nella parte di Cipro soggetta all'effettivo controllo del governo della Repubblica di Cipro.

4) Se la soluzione della questione sub 2) sia diversa qualora dall'esperienza dei controlli svolti nello Stato membro dovesse risultare che non vi è differenza tra il livello di salubrità di siffatti prodotti importati dalla parte di Cipro situata a nord della zona cuscinetto delle Nazioni unite e quello dei prodotti importati dalla parte di Cipro soggetta al controllo effettivo della Repubblica di Cipro.

5) Se sia rilevante ai fini della soluzione delle questioni sub 3), lett. a), o 3), lett. b), accertare se, ed entro quali limiti, impedimenti od ostacoli siano stati cagionati dalla Comunità turca della parte di Cipro situata a nord della zona cuscinetto delle Nazioni unite e/o dalla Repubblica di Cipro, ed in tal caso quale sia la differenza».

15 Con le questioni pregiudiziali, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice nazionale intende in sostanza accertare se l'accordo di associazione e la direttiva 77/93 vadano interpretati nel senso che ostano all'accettazione da parte delle autorità nazionali di uno Stato membro, all'atto dell'importazione di agrumi o patate dalla parte settentrionale di Cipro, di certificati di circolazione e di certificati fitosanitari rilasciati da autorità diverse da quelle competenti della Repubblica di Cipro o se invece impongano tale accettazione, nonché se la soluzione sia diversa qualora risultino accertate o no talune circostanze connesse alla situazione particolare dell'isola di Cipro.

16 Le questioni pregiudiziali riguardano due tipi di certificati richiesti per l'importazione nella Comunità di agrumi o di patate da Cipro:

— i certificati di circolazione richiesti come prova del carattere originario dei prodotti ai sensi del protocollo del 1977;

— i certificati fitosanitari richiesti dalla direttiva 77/93.

17 Secondo i ricorrenti nella causa principale e il governo ellenico, sarebbe viziata da illegittimità la prassi di autorità nazionali consistente nell'accettare certificati rilasciati dalle autorità della comunità turca stabilita nella parte settentrionale dell'isola e non dalle competenti autorità della Repubblica di Cipro. Infatti, una prassi del genere contravverrebbe agli obblighi imposti dagli artt. 6, n. 1, 7, n. 1, 8, nn. 1 e 3, e 9 del protocollo del 1977 per quanto riguarda i certificati di circolazione, nonché agli obblighi imposti dall'art. 12, n. 1, lett. b), della direttiva 77/93 per quanto riguarda i certificati fitosanitari.

18 Per quanto riguarda più in particolare i certificati di circolazione, i ricorrenti nella causa principale e il governo ellenico sostengono che, in forza delle disposizioni espresse del protocollo del 1977, unicamente i certificati rilasciati dalle autorità doganali della Repubblica di Cipro possono provare il carattere originario dei prodotti di Cipro.

19 Il governo del Regno Unito e la Commissione non contestano che in una situazione normale la prassi di cui è causa dovrebbe essere considerata incompatibile con il diritto comunitario. Essi sostengono però che, considerata la situazione particolare di Cipro, occorre interpretare il protocollo del 1977 e la direttiva 77/93 nel senso che le autorità degli Stati membri sono tenute ad accettare, per i prodotti provenienti dalla parte settentrionale di Cipro, certificati rilasciati dall'entità stabi-

lita in quella parte dell'isola e non dalle competenti autorità della Repubblica di Cipro al fine di evitare discriminazioni fra i cittadini o le imprese di Cipro.

20 Essi muovono dal rilievo che in punto di fatto è accertata la pratica impossibilità o perlomeno l'estrema difficoltà per gli esportatori della parte settentrionale di Cipro di ottenere per i prodotti da essi esportati certificati diversi da quelli rilasciati dalla comunità turca di quella parte dell'isola. Essi aggiungono che le procedure di controllo sia dell'origine delle merci sia della salubrità dei prodotti forniscono in pratica tutte le garanzie necessarie.

21 Essi affermano inoltre che le disposizioni del protocollo del 1977 invocate dai ricorrenti nella causa principale sono prive di efficacia diretta. Secondo il governo del Regno Unito esse sono volte ad istituire un sistema amministrativo di controllo dell'origine dei prodotti ed una collaborazione amministrativa efficace fra le autorità dello Stato di esportazione e quelle dello Stato di importazione. Tali disposizioni, tenuto conto della loro formulazione e del loro contesto, non dovrebbero essere considerate di efficacia diretta dinanzi ai giudici nazionali.

22 Poiché è stata sollevata in tal modo la questione dell'efficacia diretta delle disposizioni rilevanti del protocollo del 1977, occorre esaminarla in via preliminare.

23 Secondo la giurisprudenza costante della Corte, una disposizione di un accordo stipulato dalla Comunità con paesi terzi va considerata direttamente efficace qualora, tenuto conto del suo tenore letterale, nonché dell'oggetto e della natura dell'accordo, implichi un obbligo chiaro e preciso la cui esecuzione ed i cui effetti non siano subordinati all'adozione di alcun atto ulteriore (v., in particolare, sentenza 30 settembre 1987, causa 12/86, Demirel, Racc. pag. 3719, punto 14).

24 L'accordo di associazione di cui è causa è volto ad eliminare gradualmente gli ostacoli agli scambi commerciali fra la Comunità e Cipro. Ai sensi dell'accordo, taluni prodotti determinati originari di Cipro debbono fruire di tariffe preferenziali all'atto della loro importazione nella Comunità.

25 Le norme del protocollo del 1977 concernenti l'origine delle merci svolgono un ruolo fondamentale nella determinazione dei prodotti che rientrano nell'accordo e che fruiscono pertanto di un trattamento preferenziale. Esse predispongono in proposito obblighi chiari, precisi e incondizionati.

26 Si deve rilevare inoltre che la Corte ha già implicitamente considerato nelle sentenze 12 luglio 1984, causa 218/83, Les Rapides Savoyards e a. (Racc. pag. 3105) e 7 dicembre 1993, causa C-12/92, Huygen e a. (Racc. pag. I-6381), che disposizioni relative a certificati di circolazione contenute in accordi commerciali conclusi dalla Comunità con paesi terzi, analoghe alle disposizioni di cui trattasi nella causa principale, possono essere applicate dai giudici nazionali.

27 Ne risulta che le rilevanti disposizioni del protocollo del 1977 hanno efficacia diretta e possono essere invocate dinanzi a un giudice nazionale.

28 Occorre pertanto esaminare se ostino all'accettazione da parte delle autorità nazionali di uno Stato membro, all'atto di un'importazione di agrumi o patate dalla parte settentrionale di Cipro, dei certificati di circolazione rilasciati da autorità diverse da quelle della Repubblica di Cipro.

29 Il regime preferenziale previsto dall'accordo di associazione si applica ai prodotti provenienti da Cipro qualora siano accompagnati da un certificato di circolazione

che ne attesta l'origine cipriota (art. 6, n. 1, del protocollo del 1977). Il certificato viene rilasciato dalle autorità doganali dello Stato di esportazione al momento dell'esportazione delle merci alle quali si riferisce se queste ultime possono essere considerate prodotti originari ai sensi del protocollo del 1977 (artt. 7, n. 1, e 8, n. 1). La Repubblica di Cipro e la Comunità si prestano mutua assistenza, tramite le rispettive amministrazioni doganali, per il controllo dell'autenticità dei certificati (art. 22 del protocollo del 1977). Le autorità doganali dello Stato di importazione possono effettuare controlli a posteriori dei certificati se abbiano dubbi fondati sull'autenticità del documento o sull'esattezza delle informazioni relative e i risultati dei controlli vengono comunicati alle autorità doganali dello Stato di esportazione; qualora non sia possibile dirimere le contestazioni tra le autorità doganali di questi due Stati o qualora esse pongano un problema di interpretazione del protocollo, le contestazioni vengono sottoposte al comitato di cooperazione doganale (art. 24 del protocollo del 1977).

30 Secondo i ricorrenti nella causa principale e il governo ellenico, dal dettato preciso e incondizionato delle citate disposizioni in materia di prova e controllo del carattere originario dei prodotti risulta che solo le autorità doganali della Repubblica di Cipro sono competenti al rilascio dei certificati di circolazione ed all'attuazione della collaborazione amministrativa con le autorità doganali dello Stato di importazione. Tali disposizioni vieterebbero pertanto l'accettazione di certificati rilasciati da altre autorità.

31 Il governo del Regno Unito e la Commissione sostengono invece che le disposizioni di cui è causa, interpretate alla luce dell'art. 5 dell'accordo di associazione e tenendo conto della situazione specifica dell'isola, consentono ad uno Stato membro di accettare i certificati rilasciati dalla comunità turca della parte settentrionale di Cipro.

32 Essi osservano che l'accordo di associazione si applica a tutto il territorio cipriota ad eccezione delle zone sovrane, ma compresa la parte settentrionale dell'isola, e

che il suo scopo globale è l'eliminazione graduale degli ostacoli agli scambi commerciali fra la Comunità e Cipro. Essi precisano che questo regime di scambi non può dar luogo ad alcuna discriminazione fra i cittadini o le società di Cipro, e che pertanto le agevolazioni commerciali derivanti dall'accordo devono avvantaggiare tutta la popolazione di Cipro.

33 Stando così le cose, se il regime preferenziale dovesse essere applicato ai prodotti provenienti dalla parte meridionale di Cipro e negato a quelli provenienti dalla parte settentrionale, si verificherebbe a loro parere una discriminazione incompatibile con il citato art. 5. Ciò varrebbe anche qualora i Ciprioti residenti nella parte settentrionale dell'isola dovessere incontrare un grave ostacolo all'ottenimento dei certificati richiesti e ciò non avvenisse per i Ciprioti residenti nella parte meridionale.

34 Attesa la situazione particolare di Cipro, il governo del Regno Unito e la Commissione sostengono che un'accettazione di fatto dei certificati rilasciati da autorità diverse dalle autorità competenti della Repubblica di Cipro non significa assolutamente un riconoscimento della RTCS in quanto Stato, ma rappresenta il corollario necessario e giustificabile della considerazione degli interessi di tutta la popolazione di Cipro.

35 Secondo la Commissione, questa impostazione è chiaramente conforme alla linea interpretativa definita dalla Corte internazionale di giustizia nel parere consultivo sulla Namibia [parere sulle conseguenze giuridiche per gli Stati della presenza continua del Sudafrica in Namibia (Africa del Sud-Ovest) nonostante la risoluzione del Consiglio di sicurezza 276 (1970), Racc. CIG 1971, pag. 16], secondo la quale una politica di non riconoscimento non può comportare la negazione dei vantaggi concessi da un trattato alla popolazione cipriota. Le stesse considerazioni giuridiche avrebbero guidato il Consiglio e la Commissione nella loro interpretazione e applicazione dello stesso accordo di associazione e dei protocolli finanziari.

36 La tesi propugnata dal governo del Regno Unito e dalla Commissione non può essere condivisa.

37 Sebbene la spartizione di fatto del territorio cipriota, conseguenza dell'intervento dell'esercito turco nel 1974, in una zona in cui le autorità della Repubblica di Cipro continuano ad esercitare tutti i loro poteri e una zona in cui de facto non possono esercitarli, sollevi problemi di difficile soluzione nell'ambito dell'applicazione dell'accordo di associazione a Cipro nel suo complesso, non ne deriva però che debbano essere disapplicate le disposizioni chiare, precise e incondizionate del protocollo del 1977 sull'origine delle merci e sulla cooperazione amministrativa.

38 Si deve rilevare che il sistema dei certificati di circolazione come mezzi di prova dell'origine dei prodotti è fondato sul principio dell'affidamento istituzionale e della collaborazione fra le autorità competenti dello Stato di esportazione e quelle dello Stato di importazione (sentenze Les Rapides Savoyards e Huygen e a., già citate).

39 L'accettazione dei certificati da parte delle autorità doganali dello Stato di importazione dimostra un completo affidamento di queste ultime nel sistema di controllo dell'origine dei prodotti attuato dalle competenti autorità dello Stato di esportazione. Ciò dimostra altresì che lo Stato di importazione non dubita che il controllo a posteriori, le consultazioni e la soluzione di eventuali controversie sull'origine dei prodotti o sull'esistenza di frodi potranno svolgersi efficacemente grazie alla collaborazione delle amministrazioni interessate.

40 Un sistema del genere può pertanto funzionare solo qualora le procedure di collaborazione amministrativa vengano rigorosamente rispettate. Ora, siffatta coopera-

zione è esclusa con le autorità di un'entità come quella stabilita nella parte settentrionale di Cipro, che non è riconosciuta dalla Comunità né dagli Stati membri, i quali riconoscono unicamente la Repubblica di Cipro.

41 Stando così le cose, l'ammissione di certificati di circolazione non rilasciati dalla Repubblica di Cipro costituirebbe, in mancanza della possibilità di controllo e di collaborazione, la negazione stessa dell'oggetto e della finalità del sistema istituito dal protocollo del 1977.

42 Tale rilievo non può essere infirmato dal principio secondo cui l'accordo di associazione dev'essere applicato, ai sensi dell'art. 5, in modo non discriminatorio al complesso della popolazione cipriota, né dalla prassi seguita dalla Commissione la quale, basandosi su questo principio, avrebbe inviato agli Stati membri facsimili di timbri e firme autorizzate, in uso da parte della comunità turca della parte settentrionale di Cipro per i certificati di cui trattasi e accettati da taluni Stati membri.

43 Infatti, sebbene, conformemente alle norme di interpretazione dei trattati (v. art. 31 della convenzione di Vienna sul diritto dei trattati 23 maggio 1969, in prosieguo: la «convenzione di Vienna»), sia legittimo attribuire una grande rilevanza all'oggetto e allo scopo di un trattato, nonché a qualsivoglia prassi successiva seguita nella sua applicazione, si deve rilevare che l'art. 5 dell'accordo di associazione esprime solo uno degli obiettivi dell'accordo e dev'essere contemperato con le altre finalità generali dell'accordo nonché con le disposizioni stesse che sono interpretate. Ciò vale a maggior ragione per le afferenti disposizioni del protocollo del 1977, che non costituiscono semplici accordi amministrativi, bensì disposizioni necessarie per il corretto funzionamento del regime degli scambi previsto dall'accordo di associazione.

44 In tale contesto, il divieto di discriminazioni fra cittadini o società di Cipro imposto dall'art. 5 dell'accordo di associazione non può comportare la disapplicazione

di norme essenziali del detto accordo, che ne condizionano il funzionamento nel senso voluto dalle parti contraenti. Gli sforzi volti a far fruire tutta la popolazione cipriota dei vantaggi dell'accordo di associazione devono dispiegarsi, come ha giustamente sottolineato l'avvocato generale al paragrafo 53 delle conclusioni, nello stesso ambito dell'accordo e tenendo conto dei legittimi interessi della controparte.

45 A questo proposito, dagli atti di causa emerge che i vantaggi derivanti dall'accordo di associazione sono stati più volte accessibili per il complesso della popolazione cipriota. Infatti i protocolli finanziari conclusi in forza del detto accordo vengono attuati in modo da destinare i mezzi posti a disposizione della Comunità a finalità da cui trae vantaggio anche la popolazione stabilita nella parte settentrionale di Cipro. Ciò avviene ad esempio per quanto riguarda i fondi destinati al finanziamento dei progetti concernenti «il piano unificato di riassetto di Nicosia» e «il piano di scarico di Nicosia», una parte dei quali si estende al territorio della parte settentrionale dell'isola.

46 Si deve poi sottolineare che l'art. 5 di cui trattasi è contenuto in un accordo internazionale, per la cui interpretazione ed attuazione la Comunità deve tenere in particolare considerazione la controparte. A tale proposito, l'obbligo convenzionale della Comunità di non compromettere la realizzazione delle finalità dell'accordo (art. 3 dell'accordo di associazione) implica che un mezzo di prova dell'origine delle merci diverso da quello espressamente previsto dal protocollo del 1977 non può essere adottato unilateralmente dalla Comunità. Qualunque mezzo di prova alternativo dev'essere discusso e deciso dalla Comunità e dalla Repubblica di Cipro nell'ambito degli organi istituiti in forza dell'accordo di associazione, per essere poi applicato in modo uniforme dalle due parti contraenti.

47 Il citato art. 5 non può in nessun caso conferire alla Comunità il diritto di interferire nelle questioni interne di Cipro. Infatti, i problemi risultanti dalla spartizione

di fatto dell'isola sono di competenza esclusiva della Repubblica di Cipro, unico Stato riconosciuto a livello internazionale.

48 Del resto emerge chiaramente dagli atti di causa che sino ad ora la Comunità non ha allegato che gli avvenimenti verificatisi nell'isola di Cipro impediscano il buon funzionamento dell'accordo né ha sostenuto che la Repubblica di Cipro abbia trasgredito le disposizioni dell'accordo di associazione agendo in modo discriminatorio nei confronti degli esportatori ciprioti turchi stabiliti nella parte settentrionale dell'isola.

49 Per quanto riguarda inoltre l'interpretazione che la Commissione desume dal citato parere consultivo della Corte internazionale di giustizia sulla Namibia, e che avrebbe ispirato la sua attuazione dell'accordo di associazione, basti rilevare, come è stato giustamente osservato dall'avvocato generale ai paragrafi 57-59 delle conclusioni, che le situazioni particolari concernenti la Namibia e Cipro non sono paragonabili né in punto di diritto né in punto di fatto. Ne consegue l'impossibilità di un'interpretazione fondata sull'analogia di tali situazioni.

50 Occorre d'altronde osservare che nella prassi seguita per l'attuazione dell'accordo dopo gli avvenimenti di cui sopra non si può ravvisare senza ambiguità, ai sensi dell'art. 31 della convenzione di Vienna, un accordo delle parti in ordine all'interpretazione delle afferenti disposizioni del protocollo del 1977.

51 Infatti, alla prassi della Commissione si contrappone nettamente la posizione ufficiale del governo della Repubblica di Cipro contenuta in una nota verbale trasmessa alla Commissione nel 1983, in cui si è precisato che unicamente le merci accompagnate da certificati di circolazione rilasciati dal governo ufficiale, ed esportate per via marittima o aerea sotto il controllo di quest'ultimo, soddisfano alle condizioni dell'accordo di associazione.

52 Inoltre, la prassi seguita dopo i fatti di Cipro, come risulta dagli atti di causa, rispecchia la mancanza di una posizione uniforme degli Stati membri. Taluni Stati membri hanno accettato i certificati rilasciati da autorità diverse da quelle della Repubblica di Cipro, mentre altri li hanno respinti.

53 L'esistenza di prassi diverse degli Stati membri configura pertanto una situazione di incertezza atta a compromettere l'esistenza di una politica commerciale comune nonché l'adempimento da parte della Comunità degli obblighi derivanti dall'accordo di associazione.

54 Attesa una situazione del genere, le norme del protocollo del 1977 sono di stretta interpretazione onde garantire un'attuazione uniforme dell'accordo di associazione in tutti gli Stati membri. Pertanto l'espressione «autorità doganali dello Stato di esportazione», di cui agli artt. 7, n. 1, e 8, n. 1, del protocollo, va intesa nel senso che si riferisce esclusivamente alle competenti autorità della Repubblica di Cipro, quando si tratta di esportazioni nella Comunità.

55 L'accordo di associazione osta pertanto all'accettazione da parte delle autorità competenti di uno Stato membro, all'atto dell'importazione di agrumi o patate provenienti da Cipro, di certificati di circolazione rilasciati da autorità diverse dalle competenti autorità della Repubblica di Cipro.

56 Quanto ai certificati fitosanitari, si deve rilevare anzitutto che la direttiva 77/93 è volta ad armonizzare le disposizioni di legge e di regolamento degli Stati membri concernenti le misure di protezione contro l'introduzione negli Stati membri di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali. A tal fine la direttiva istituisce un

regime comune volto ad impedire l'introduzione nel territorio degli Stati membri di vegetali o di prodotti vegetali provenienti da paesi terzi qualora non ricorrano determinati requisiti.

57 Un requisito è che il vegetale o prodotto vegetale di cui trattasi sia accompagnato da un certificato fitosanitario rilasciato mediante un determinato modulo, dopo l'espletamento di un'ispezione che consenta di accertare che le merci sono esenti da malattie e parassiti.

58 L'art. 12, n. 1, lett. b), della direttiva, emendato, impone che i certificati fitosanitari vengano rilasciati dalle autorità competenti a norma delle disposizioni di legge o di regolamento del paese esportatore.

59 I ricorrenti e il governo ellenico affermano che nel caso dei prodotti originari di Cipro i certificati fitosanitari possono essere rilasciati solo in forza delle disposizioni di legge o di regolamento della Repubblica di Cipro.

60 Il governo del Regno Unito e la Commissione ritengono che l'interpretazione e l'attuazione delle disposizioni della direttiva 77/93 non debbano comportare discriminazioni arbitrarie fra i gruppi di popolazione di Cipro. Essi sostengono in proposito che, in pratica, i certificati rilasciati dall'entità della parte settentrionale di Cipro sono affidabili quanto quelli rilasciati dalla Repubblica di Cipro e che l'affidabilità di siffatti certificati può sempre essere controllata alla frontiera dalle autorità dello Stato membro di importazione. Il rigetto dei certificati fitosanitari rilasciati dalla comunità turca della parte settentrionale di Cipro costituirebbe pertanto una discriminazione arbitraria nei confronti della popolazione di quella parte dell'isola.

61 Si deve osservare che il regime comune di protezione contro l'introduzione di organismi nocivi nei prodotti importati da paesi terzi predisposto dalla direttiva 77/93 è fondato essenzialmente su un sistema di controlli effettuati da esperti legalmente autorizzati dal governo del paese esportatore, e garantiti dal rilascio del certificato fitosanitario corrispondente. I requisiti per l'ammissione dei detti certificati come mezzo di prova uniforme devono pertanto essere rigorosamente identici in tutti gli Stati membri.

62 Nell'ambito dell'attuazione della direttiva 77/93 gli Stati membri importatori possono senz'altro effettuare controlli alla frontiera sui prodotti provenienti da paesi terzi. Tuttavia, come è stato riconosciuto dalla Commissione nelle sue osservazioni scritte, questo controllo è in pratica soggetto a notevoli limiti e comunque non può sostituirsi ai certificati fitosanitari.

63 Inoltre, le difficoltà e i dubbi relativi ad un certificato devono essere comunicati alle autorità dello Stato di esportazione da parte dello Stato membro di importazione. Ora, tale collaborazione necessaria al perseguimento delle finalità della direttiva non può essere realizzata con autorità che non sono riconosciute dalla Comunità né dai suoi Stati membri. Sarebbe infatti impossibile che uno Stato di importazione si rivolgesse agli uffici o alle autorità di un'entità non riconosciuta, ad esempio relativamente a prodotti contaminati o a certificati non conformi o contraffatti. Manifestamente solo le autorità della Repubblica di Cipro sono in grado di agire dopo la presentazione di denunce di contaminazione di prodotti vegetali esportati da Cipro.

64 Occorre pertanto interpretare i termini «servizi autorizzati» di cui all'art. 12, n. 1, lett. b), della direttiva 77/93 nel senso che riguardano esclusivamente, per quanto attiene alle importazioni di prodotti da Cipro, le autorità incaricate dalla Repubblica di Cipro del rilascio dei certificati fitosanitari.

65 La direttiva 77/93 osta pertanto all'accettazione da parte delle autorità di uno Stato membro, all'atto dell'importazione di agrumi o patate provenienti da Cipro, di certificati fitosanitari rilasciati da autorità diverse dalle competenti autorità della Repubblica di Cipro.

66 La situazione particolare di Cipro, che dipende dalla sua spartizione di fatto e chiarisce le ipotesi prospettate dalla terza, quarta e quinta questione pregiudiziale, non è atta a modificare, rispetto alle esportazioni di prodotti provenienti dalla parte settentrionale dell'isola, le interpretazioni cui è giunta la Corte per quanto riguarda sia i certificati di circolazione sia i certificati fitosanitari.

67 Alla luce del complesso delle considerazioni precedenti si devono risolvere le questioni sollevate dal giudice nazionale dichiarando che l'accordo di associazione e la direttiva 77/93 vanno interpretati nel senso che ostano all'accettazione da parte delle autorità nazionali di uno Stato membro, all'atto dell'importazione di agrumi e patate provenienti dalla parte settentrionale di Cipro, di certificati di circolazione e di certificati fitosanitari rilasciati da autorità diverse dalle competenti autorità della Repubblica di Cipro.

Sulle spese

68 Le spese sostenute dal governi del Regno Unito, ellenico e irlandese e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi pronunciarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dalla High Court of Justice (Queen's Bench Division) con ordinanza 2 dicembre 1992, dichiara:

L'accordo 19 dicembre 1972 che istituisce un'associazione fra la Comunità economica europea e la Repubblica di Cipro, allegato al regolamento (CEE) del Consiglio 14 maggio 1973, n. 1246, nonché la direttiva del Consiglio 21 dicembre 1976, 77/93/CEE, concernente le misure di protezione contro l'introduzione negli Stati membri di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali, vanno interpretati nel senso che ostano all'accettazione da parte delle autorità nazionali di uno Stato membro, all'atto dell'importazione di agrumi e patate provenienti dalla parte di Cipro situata a nord della zona cuscinetto delle Nazioni Unite, di certificati di circolazione e di certificati fitosanitari rilasciati da autorità diverse dalle competenti autorità della Repubblica di Cipro.

Due Mancini Moitinho de Almeida

Diez de Velasco Edward

Kakouris Joliet Schockweiler

Rodríguez Iglesias Grévisse

Zuleeg Kapteyn Murray

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 5 luglio 1994.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

O. Due