SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

29 novembre 2007 *

Nella causa C-393/05,

avente ad oggetto un ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE, proposto il 4 novembre 2005,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. E. Traversa e G. Braun, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica d'Austria, rappresentata dalla sig.ra C. Pesendorfer, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

* Lingua processuale: il tedesco.

LA CORTE (Prima Sezione),

composta dal sig. P. Jann, presidente di sezione, nonché dai sigg. A. Tizzano, A. Borg Barthet, M. Ilešič e E. Levits (relatore), giudici,

avvocato generale: sig.ra E. Sharpston
cancelliere: sig. R. Grass

vista la fase scritta del procedimento,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 12 luglio 2007,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Col suo ricorso la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che, imponendo ad organismi privati di controllo dei prodotti dell'agricoltura biologica (in prosieguo: gli «organismi privati»), stabiliti e riconosciuti in un altro Stato membro, di avere una sede sociale o altra infrastruttura permanente in Austria per potervi esercitare la propria attività, la Repubblica d'Austria è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 49 CE.

Contesto normativo

La normativa comunitaria

2 Il regolamento (CEE) del Consiglio 24 giugno 1991, n. 2092, relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e alla indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari (GU L 198, pag. 1), come modificato dal regolamento (CE) del Consiglio 19 luglio 1999, n. 1804 (GU L 222, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 2092/91»), definisce requisiti minimi in materia di produzione biologica dei prodotti agricoli, le procedure di controllo di tale metodo e i sistemi di certificazione dei prodotti così ottenuti. In applicazione di detto regolamento i prodotti che soddisfano i suoi criteri possono recare l'indicazione «Agricoltura Biologica — Regime di controllo CE», segnatamente sull'etichetta.

3 Gli artt. 1, 2 e 4 del regolamento n. 2092/91 elencano i prodotti cui esso è applicabile e le indicazioni concernenti il metodo di produzione biologico e definiscono diversi termini. L'art. 3 dispone che il regolamento si applica, fatte salve le altre disposizioni comunitarie o nazionali, in conformità con il diritto comunitario. L'art. 5 stabilisce le condizioni alle quali è consentito fare riferimento al metodo di produzione biologico nell'etichettatura o nella pubblicità di un prodotto, mentre l'art. 6 enuncia le norme di produzione che la nozione di «metodo di produzione biologico» implica.

4 L'art. 8 del regolamento n. 2092/91 recita quanto segue:

«1. Gli operatori che producono, preparano o importano da un paese terzo i prodotti di cui all'art. 1 ai fini della loro commercializzazione devono:

a) notificare tale attività all'autorità competente dello Stato membro in cui l'attività stessa è esercitata; la notifica comprende i dati ripresi nell'allegato IV;

b) assoggettare la loro azienda al regime di controllo di cui all'art. 9.

2. Gli Stati membri designano un'autorità o un organismo per la ricezione delle notifiche.

Gli Stati membri possono disporre che vengano comunicate eventuali informazioni complementari da essi ritenute indispensabili ai fini di un controllo efficace degli operatori.

3. L'autorità competente ha cura che un elenco aggiornato contenente i nomi e gli indirizzi degli operatori soggetti al sistema di controllo sia reso disponibile agli interessati».

5 Ai sensi dell'art. 9 del regolamento n. 2092/91:

«1. Gli Stati membri istituiscono un sistema di controllo gestito da una o più autorità di controllo designate e/o da organismi privati riconosciuti ai quali gli operatori che producono, preparano o importano da paesi terzi i prodotti di cui all'articolo 1 debbono essere soggetti.

2. Gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché un operatore che rispetti le disposizioni del presente regolamento e paghi il contributo alle spese di controllo goda della garanzia di accesso al sistema di controllo.

3. Il sistema di controllo comprende quanto meno le misure di controllo e le misure precauzionali figuranti all'allegato III.

4. Per l'attuazione del sistema di controllo affidato ad organismi privati, gli Stati membri designano un'autorità incaricata del riconoscimento e della sorveglianza di tali organismi.

5. Per il riconoscimento di un organismo di controllo privato sono presi in considerazione gli elementi seguenti:

a) il piano tipo di controllo elaborato dall'organismo, contenente una descrizione particolareggiata delle misure di controllo e delle misure precauzionali che detto organismo s'impegna ad imporre agli operatori che controlla;

b) le sanzioni che l'organismo prevede di imporre nei casi in cui si accertino irregolarità e/o infrazioni;

c) le risorse adeguate di personale qualificato e di attrezzature di carattere amministrativo e tecnico, nonché l'esperienza in materia di controllo e l'affidabilità;

d) l'obiettività dell'organismo di controllo nei confronti degli operatori da esso controllati.

6. Quando un organismo di controllo è stato riconosciuto, l'autorità competente provvede a:

a) garantire l'obiettività dei controlli effettuati dall'organismo di controllo;

b) accertare l'efficienza dei controlli;

c) prendere conoscenza delle irregolarità e/o infrazioni accertate e delle sanzioni comminate;

d) revocare il riconoscimento di un organismo di controllo qualora questo non soddisfi i requisiti di cui alle lett. a) e b), non sia più conforme ai criteri di cui al paragrafo 5 o non soddisfi i requisiti di cui ai paragrafi 7, 8, 9 e 11.

6 bis. Anteriormente al 1° gennaio 1996 gli Stati membri attribuiscono un numero di codice a ogni organismo o autorità di controllo riconosciuti o designati conformemente alle disposizioni del presente articolo. Essi ne informano gli altri Stati membri e la Commissione, che pubblicherà tali numeri di codice nell'elenco di cui all'ultimo comma dell'articolo 15.

7. L'autorità di controllo e gli organismi di controllo riconosciuti di cui al paragrafo 1:

a) procurano che siano applicate, nelle aziende da essi controllate, almeno le misure di controllo e le misure precauzionali di cui all'allegato III;

b) comunicano le informazioni e i dati che essi acquisiscono a seguito degli interventi di controllo esclusivamente al responsabile dell'azienda e alle autorità pubbliche competenti.

8. Gli organismi di controllo riconosciuti:

a) consentono all'autorità competente, ai fini d'ispezione, il libero accesso ai loro uffici e impianti, comunicano qualsiasi informazione e forniscono tutta la collaborazione ritenuta necessaria dall'autorità competente per l'adempimento degli obblighi ad essa incombenti in forza del presente regolamento;

b) trasmettono entro il 31 gennaio di ogni anno all'autorità competente dello Stato membro l'elenco degli operatori da essi controllati al 31 dicembre dell'anno precedente e le presentano una breve relazione annuale.

9. L'autorità di controllo e gli organismi di controllo di cui al paragrafo 1 devono:

a) ove sia accertata un'irregolarità nell'applicazione delle disposizioni degli artt. 5. 6 e 7 o nell'applicazione delle misure di cui all'allegato III, far sopprimere le indicazioni previste dall'art. 2 per l'intera partita o per l'intera produzione interessata dall'irregolarità;

b) qualora venga accertata un'infrazione manifesta o avente effetti prolungati, ritirare all'operatore in questione il diritto di commercializzare prodotti con indicazioni concernenti il metodo di produzione biologico per un periodo da convenirsi con l'autorità competente dello Stato membro.

(...)

11. A decorrere dal 1° gennaio 1998 e fatti salvi i paragrafi 5 e 6, gli organismi di controllo riconosciuti devono soddisfare i requisiti di cui alle condizioni della norma EN 45011.

(...)».

6 L'art. 10 del regolamento n. 2092/91 stabilisce che possono essere apposti un'indicazione e/o un logo conformi all'allegato V del regolamento sull'etichettatura dei prodotti assoggettati al regime di controllo di cui all'art. 9 del regolamento; a tale

proposito, il n. 3 dell'art. 10 impone agli organismi di controllo obblighi di applicazione equivalenti a quelli fissati all'art. 9, n. 9.

7 L'art. 10 bis del regolamento n. 2092/91, relativo alle misure generali di applicazione, dispone quanto segue:

«1. Qualora uno Stato membro constati, su un prodotto proveniente da un altro Stato membro e recante indicazioni di cui all'art. 2 e/o all'allegato V, irregolarità o infrazioni circa l'applicazione del presente regolamento, esso ne informa lo Stato membro che ha nominato l'autorità di controllo o riconosciuto l'organismo di controllo e la Commissione.

2. Gli Stati membri prendono le misure necessarie per evitare l'uso fraudolento delle indicazioni di cui all'art. 2 e/o all'allegato V».

8 L'allegato III del regolamento n. 2092/91 precisa i requisiti minimi di controllo e le misure precauzionali previste nell'ambito del regime di controllo di cui agli artt. 8 e 9 dello stesso regolamento.

9 In particolare, fra le disposizioni generali contenute in tale allegato è stabilito, ai punti 9, secondo comma, e 10, che gli organismi privati possono esigere che, in via provvisoria, un operatore controllato non commercializzi con riferimenti al metodo di produzione biologico un prodotto sospettato di non soddisfare i requisiti del regolamento, e che tali organismi hanno libero accesso agli impianti e ai libri contabili del detto operatore.

La normativa nazionale

10 Conformemente all'art. 9, n. 1, del regolamento n. 2092/91, la Repubblica d'Austria ha stabilito un sistema di controllo dei prodotti dell'agricoltura biologica per opera di organismi privati. Secondo la prassi amministrativa qui controversa di applicazione del detto regolamento, l'esercizio, in Austria, di un'attività di controllo da parte di un organismo privato richiede che quest'ultimo disponga sul territorio austriaco di uno stabilimento dotato di adeguate risorse di personale e di attrezzature di carattere amministrativo e tecnico ai sensi del detto regolamento, sempre che tale organismo sia già riconosciuto e, dunque, stabilito in un altro Stato membro.

11 La legge austriaca sui prodotti alimentari del 1975 (Lebensmittelgesetz 1975, BGBl. n. 86/1975) enuncia, all'art. 35, che il riconoscimento e la sorveglianza degli organismi privati competono ai Landeshauptmänner (capi degli esecutivi regionali). Inoltre, ai sensi dell'art. 10, n. 4, della stessa legge, questi ultimi adottano, inter alia, le misure di divieto di cui all'art. 9, n. 9, lett. b), del regolamento n. 2092/91 su proposta di tali organismi.

Il procedimento precontenzioso

12 A seguito della denuncia di un organismo privato riconosciuto e stabilito in Germania, la Commissione rivolgeva alle autorità austriache due richieste di informazioni sui requisiti che gli organismi privati riconosciuti in un altro Stato membro dovevano soddisfare per esercitare la propria attività in Austria. Dette richieste facevano riferimento, in particolare, all'obbligo di disporre di uno stabilimento o di un'infrastruttura permanente in Austria. Viste le risposte ricevute, la Commissione inviava una lettera di diffida alla Repubblica d'Austria, l'8 novembre 2000, sollevando la questione della compatibilità di tale requisito con l'art. 49 CE.

13 Tenuto conto della risposta delle autorità austriache alla diffida, il 16 ottobre 2002 la Commissione inviava alla Repubblica d'Austria un parere motivato invitandola a conformarsi ai suoi obblighi entro due mesi dalla notifica. Nel parere la Commissione sosteneva che il requisito imposto agli organismi privati riconosciuti e stabiliti in un altro Stato membro di disporre di uno stabilimento o di un'infrastruttura permanente in Austria contravveniva all'art. 49 CE e che, sebbene ogni Stato membro abbia il diritto di assicurarsi che tali organismi siano effettivamente riconosciuti nello Stato membro di stabilimento, un procedimento di autorizzazione semplificato sarebbe stato sufficiente allo scopo.

14 Con lettera 23 dicembre 2002 la Repubblica d'Austria replicava che l'attività degli organismi privati beneficia della deroga all'art. 49 CE sancita dall'art. 55 CE in combinato disposto con l'art. 45, primo comma, CE. In subordine, essa ribadiva che è interesse dei produttori e dei consumatori di prodotti dell'agricoltura biologica che gli organismi privati dispongano di uno stabilimento o di un'infrastruttura permanente sul territorio austriaco, perché le autorità nazionali possano verificare le condizioni in cui essi operano i loro controlli.

15 Ritenendo la situazione ancora insoddisfacente, la Commissione proponeva il presente ricorso.

Sul ricorso

Argomenti delle parti

16 La Commissione ritiene che la prassi amministrativa austriaca qui controversa rientri in un settore armonizzato dal regolamento n. 2092/91. Nell'adottare

quest'ultimo, infatti, il Consiglio dell'Unione europea non si sarebbe riferito all'art. 66 del Trattato CEE (divenuto art. 66 del Trattato CE e poi art. 55 CE), in combinato disposto con l'art. 55 del Trattato CEE (divenuto art. 55 del Trattato CE e poi art. 45 CE), sicché il controllo e l'etichettatura dei prodotti dell'agricoltura biologica non sarebbero attività estranee all'ambito di applicazione del principio della libera prestazione dei servizi sancito dall'art. 49 CE.

17 Del resto, corroborerebbero questa conclusione diversi elementi che dimostrano che l'attività degli organismi privati non esprime una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri nel senso della giurisprudenza della Corte; la Commissione fa riferimento in proposito alla sentenza 21 giugno 1974, causa 2/74, Reyners (Racc. pag. 631).

18 Da un canto, il rapporto giuridico tra l'organismo di controllo e l'operatore controllato, che giunge al rilascio o meno di un semplice attestato di conformità, rientrerebbe a rigore nel diritto privato.

19 Dall'altro canto, il divieto per un operatore di fare riferimento al metodo di produzione biologico e le altre misure previste agli artt. 9, n. 9, e 10, n. 3, del regolamento n. 2092/91 in caso di irregolarità potrebbero essere imposti, in ultima istanza, solo dalle autorità pubbliche o giudiziarie competenti e non dagli organismi privati in quanto tali. Il divieto di indicare il metodo di produzione biologico non impedirebbe, peraltro, la commercializzazione classica dei prodotti in questione.

20 Quanto alla conformità della prassi amministrativa controversa al principio della libera prestazione dei servizi, la Commissione ammette che le autorità austriache sono libere di assicurarsi che gli organismi privati siano effettivamente riconosciuti nello Stato membro di origine per mezzo, ad esempio, di un procedimento di

autorizzazione semplificato. Tuttavia, il requisito di uno stabilimento permanente in Austria non solo costituirebbe una restrizione alla libera prestazione di servizi sancita dall'art. 49 CE, in quanto a causa dei costi connessi renderebbe tale prestazione meno attraente per un organismo privato che è già stabilito in un altro Stato membro, ma poi non terrebbe conto del fatto che un tale organismo già soddisfa nello Stato membro di riconoscimento i requisiti fissati dal regolamento n. 2092/91. Il riconoscimento in quest'ultimo Stato garantirebbe, infatti, che l'organismo privato in questione dispone delle competenze, dell'esperienza e dei mezzi necessari per fornire prestazioni di controllo in Austria.

21 In ordine alla necessità, invocata dal governo austriaco, di poter verificare l'oggettività e l'efficacia dei controlli operati dagli organismi privati per tutelare i consumatori, la Commissione fa valere che il regolamento n. 2092/91 prevede sanzioni specifiche in caso di inosservanza dei criteri di controllo e che spetta solo alle autorità competenti dello Stato membro di riconoscimento adottare le misure di cui, in particolare, all'art. 9, nn. 5, 7-9 e 11, di tale regolamento.

22 Da parte sua la Repubblica d'Austria non nega che il requisito imposto agli organismi privati stabiliti e riconosciuti in un altro Stato membro di disporre in Austria di una sede per poter ivi svolgere la propria attività sia atto ad ostacolare la libera prestazione dei servizi garantita dall'art. 49 CE.

23 Sostiene, tuttavia, che l'attività degli organismi privati quale prevista dal regolamento n. 2092/91 costituisce una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri ai sensi dell'art. 55 CE in combinato disposto con l'art. 45, primo comma, CE.

24 Tale punto di vista sarebbe fondato su diverse disposizioni del regolamento n. 2092/91.

25 L'art. 10 del regolamento, per esempio, prevede che gli organismi privati rilascino certificati di conformità. Ebbene, secondo il diritto amministrativo austriaco, il rilascio di documenti pubblici è un atto autoritativo e non una semplice prestazione amministrativa. Anche il divieto di far riferimento al metodo di produzione biologico avrebbe una portata decisiva, poiché potrebbe in taluni casi equivalere a un divieto di commercializzazione.

26 Gli stessi ampi poteri di controllo riconosciuti agli organismi privati all'art. 9, n. 3, del regolamento n. 2092/91, in combinato disposto con l'allegato III dello stesso, testimonierebbero una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri. A tale riguardo, la circostanza che gli organismi incaricati della parte amministrativa e tecnica dei controlli siano privati e in più legati da un contratto di diritto privato agli operatori che controllano sarebbe irrilevante ai fini della qualificazione della loro attività, come risulterebbe dalla giurisprudenza della Corte, in particolare dalla sentenza 5 ottobre 1994, causa C-55/93, van Schaik (Racc. pag. I-4837, punto 16).

27 La Repubblica d'Austria è peraltro dell'avviso che il regolamento n. 2092/91 non armonizzi tutti gli aspetti del procedimento di controllo e di riconoscimento degli organismi privati, per la qual cosa ciascuno Stato membro sarebbe libero di sottomettere quanti intendono offrire i propri servizi sul suo territorio a condizioni che permettano alle autorità competenti di attuare nei loro confronti le misure di sorveglianza e di controllo previste dal regolamento. Orbene, la sorveglianza sarebbe difficile, se non impossibile, se tali organismi non disponessero di uno stabilimento permanente sul territorio dello Stato membro della prestazione. Sarebbe, in particolare, l'esigenza di tutelare i consumatori di prodotti dell'agricoltura biologica a rendere necessario un tale stabilimento.

Giudizio della Corte

28 Occorre rilevare in limine che, nell'ipotesi in cui gli Stati membri abbiano optato per un sistema secondo il quale il controllo dei prodotti di produzione biologica è affidato ad organismi privati riconosciuti, il regolamento n. 2092/91 stabilisce la procedura e le condizioni per il riconoscimento di tali organismi, le modalità di controllo che questi devono applicare nonché il procedimento di sorveglianza cui essi stessi sono assoggettati nello Stato membro di riconoscimento. Tale regolamento nulla dispone, però, in merito alla fornitura di prestazioni di controllo da parte degli organismi privati in uno Stato membro diverso da quello in cui sono stati riconosciuti.

29 Vero è che, in settori non completamente armonizzati a livello comunitario gli Stati membri restano, in linea di principio, competenti a definire le condizioni di esercizio delle attività pertinenti. Ciò non toglie, però, che essi devono esercitare i loro poteri in tali settori nel rispetto delle libertà fondamentali garantite dal Trattato (v. sentenze 26 gennaio 2006, causa C-514/03, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-963, punto 23, e 14 dicembre 2006, causa C-257/05, Commissione/Austria, non pubblicata nella Raccolta, punto 18).

30 Nel caso di specie si pone il problema della conformità con l'art. 49 CE del requisito di avere uno stabilimento sul territorio austriaco quale imposto dalla prassi amministrativa controversa di tale Stato agli organismi privati già riconosciuti e, perciò, stabiliti in un altro Stato membro.

31 Secondo giurisprudenza costante, infatti, devono essere considerate restrizioni alla libera prestazione dei servizi tutte le misure che vietano, ostacolano o rendono meno attraente l'esercizio di tale libertà (v. sentenza 3 ottobre 2006, causa C-452/04, Fidium Finanz, Racc. pag. I-9521, punto 46 e giurisprudenza ivi citata).

32 Il requisito dello stabilimento previsto dalla prassi amministrativa controversa è, pertanto, in diretto contrasto con la libera prestazione dei servizi, in quanto rende impossibile ad organismi privati stabiliti unicamente in altri Stati membri fornire nella Repubblica d'Austria i servizi per i quali è causa (v., per analogia, sentenza 9 marzo 2000, causa C-355/98, Commissione/Belgio, Racc. pag. I-1221, punto 27 e giurisprudenza ivi citata).

33 Si deve perciò verificare se la prassi amministrativa controversa rientri in una delle deroghe previste dal Trattato o possa essere giustificata da motivi imperativi di interesse generale.

34 A tale riguardo la Repubblica d'Austria, che non contesta che questo requisito integri una restrizione alla libera prestazione dei servizi, fa valere, in via principale, che l'attività degli organismi privati costituisce una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri ai sensi dell'art. 55 CE in combinato disposto con l'art. 45, primo comma, CE e, in subordine, che la prassi amministrativa controversa è giustificata dall'obiettivo di tutelare i consumatori.

35 Quanto al primo argomento, occorre ricordare che l'art. 55 CE, in combinato disposto con l'art. 45, primo comma, CE, ponendo una deroga alla regola fondamentale della libera prestazione dei servizi, deve essere interpretato in modo che la sua portata si limiti a quanto è strettamente necessario per tutelare gli interessi che esso permette agli Stati membri di proteggere (v., in tal senso, sentenza 30 marzo 2006, causa C-451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, Racc. pag. I-2941, punto 45 e giurisprudenza ivi citata).

36 Così, secondo una giurisprudenza costante, la deroga prevista dai detti articoli va limitata alle attività che costituiscono una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri considerate di per sé (v. sentenza Servizi Ausiliari

Dottori Commercialisti, cit., punto 46 e giurisprudenza ivi citata); i meri compiti ausiliari e preparatori nei confronti di un ente il quale, dal canto suo, effettivamente esercita pubblici poteri adottando la decisione finale non possono, dunque, essere considerati una partecipazione all'esercizio dei pubblici poteri ai sensi di tale deroga (sentenza 13 luglio 1993, causa C-42/92, Thijssen, Racc. pag. I-4047, punto 22).

37 Dal regolamento n. 2092/91 risulta che l'attività degli organismi privati e le sue modalità di esercizio possono essere descritte come segue.

38 In primo luogo, gli organismi privati mettono in atto, conformemente all'art. 9, n. 3, del regolamento n. 2092/91, le misure di controllo e le misure precauzionali elencate all'allegato III dello stesso.

39 In secondo luogo, ai sensi dell'art. 9, n. 9, lett. a) e b), del regolamento n. 2092/91, tali organismi possono, sulla scorta dei controlli effettuati, permettere o meno agli operatori controllati di utilizzare indicazioni relative al metodo di produzione biologico per i prodotti messi in commercio e, qualora accertino un'infrazione manifesta o avente effetti prolungati, ritirare al singolo operatore il diritto di commercializzare prodotti recanti indicazioni siffatte per un periodo da convenirsi con l'autorità pubblica competente.

40 In terzo luogo, in forza dell'art. 9, nn. 6, lett. c), e 8, lett. a) e b), sempre del regolamento n. 2092/91, i detti organismi devono rendere conto della loro attività all'autorità incaricata del riconoscimento e della sorveglianza, rispettivamente, informandola delle irregolarità e delle infrazioni constatate nonché delle sanzioni inflitte, fornendole tutte le informazioni richieste e trasmettendole ogni anno un elenco degli operatori da essi controllati ed un rapporto di attività. L'art. 9, n. 8, lett. a), prevede, peraltro, che gli organismi privati consentano all'autorità

competente da cui dipendono l'accesso ai loro uffici e impianti ai fini d'ispezione, comunichino qualsiasi informazione e forniscano tutta la collaborazione ritenuta necessaria dalla detta autorità per l'adempimento degli obblighi ad essa incombenti.

41 Sebbene risulti da questi elementi che l'attività degli organismi privati non si limita all'organizzazione di semplici controlli di conformità dei prodotti dell'agricoltura biologica, ma comprende anche il potere di trarre conseguenze da tali controlli, si deve nondimeno osservare che proprio il regolamento n. 2092/91 prevede l'inquadramento dei detti organismi da parte dell'autorità pubblica competente. Così, all'art. 9, n. 4, esso assoggetta gli organismi privati alla sorveglianza di questa autorità e, fra le altre disposizioni, all'art. 9, n. 6, precisa le modalità di esercizio di tale sorveglianza prevedendo, in particolare, che l'autorità incaricata, già competente a concedere o a revocare il riconoscimento, garantisca l'obiettività e accerti l'efficienza dei controlli effettuati dagli organismi privati. L'art. 9, n. 8, lett. a), impone, inoltre, a tali organismi di consentire all'autorità competente, ai fini d'ispezione, l'accesso ai loro uffici e impianti.

42 Sembra dunque che gli organismi privati esercitino la propria attività sotto la sorveglianza attiva dell'autorità pubblica competente che è, in ultimo luogo, responsabile dei loro controlli e delle loro decisioni, come dimostrano gli obblighi ad essa incombenti menzionati al punto precedente della presente sentenza. Questa conclusione è corroborata peraltro dal sistema di controllo degli organismi privati attuato dalla legge sui prodotti alimentari del 1975, ai sensi della quale sono i Landeshauptmänner, in quanto autorità di sorveglianza, che adottano le misure di cui all'art. 9, n. 9, lett. b), del regolamento n. 2092/91, mentre gli organismi privati dispongono in tale settore solo di una competenza propositiva. Ne discende che il ruolo ausiliario e preparatorio attribuito agli organismi privati da tale regolamento nei confronti dell'autorità di sorveglianza non può essere considerato una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri ai sensi dell'art. 55 CE in combinato disposto con l'art. 45, primo comma, CE.

43 La Repubblica d'Austria sostiene, tuttavia, che il rilascio di certificati di conformità da parte degli organismi privati corrisponde, secondo il diritto amministrativo austriaco, a un atto del potere pubblico. Gli organismi disporrebbero, del resto, di prerogative che esorbitano dal diritto comune per condurre a buon fine il loro compito, segnatamente nell'ambito dei poteri di controllo e di sanzione loro conferiti.

44 In proposito si deve osservare, da un lato, che, come è stato ricordato supra, al punto 35, la deroga prevista all'art. 55 CE, in combinato disposto con l'art. 45, primo comma, CE, deve essere interpretata in modo che la sua portata si limiti allo stretto necessario per tutelare gli interessi che la norma consente agli Stati membri di proteggere.

45 Dall'altro lato, se è vero che il regolamento n. 2092/91 non osta a che gli Stati membri conferiscano agli organismi privati prerogative dei pubblici poteri per condurre a buon fine la loro attività di controllo, o addirittura attribuiscano ad essi altre funzioni che, di per sé considerate, costituiscono una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri, risulta tuttavia dalla giurisprudenza della Corte che la deroga di cui agli artt. 45 CE e 55 CE può essere estesa a un'intera professione solo quando le attività eventualmente partecipi all'esercizio dei pubblici poteri rappresentano un elemento scindibile dall'insieme dell'attività professionale considerata (v., per quanto riguarda l'art. 45 CE, sentenza Reyners, cit., punto 47).

46 Ebbene, si deve ricordare che, com'è stato constatato supra, al punto 42, l'attività degli organismi privati quale definita dal regolamento n. 2092/91 non costituisce di per sé una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri, tale che ogni ulteriore attività che partecipi ai pubblici poteri ne sia necessariamente separabile.

47 Occorre infine rilevare che il sistema di controllo attuato dal regolamento n. 2092/91 va tenuto distinto da quello stabilito dalla direttiva del Consiglio 29 dicembre 1976, 77/143/CEE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al controllo tecnico dei veicoli a motore e dei loro rimorchi (GU L 47, pag. 47), oggetto della causa definita dalla citata sentenza van Schaik, che la Repubblica d'Austria invoca a favore della propria tesi.

48 Se, infatti, la Corte constatava al punto 22 di quella sentenza che, a causa del carattere parziale dell'armonizzazione dei criteri di controllo, la direttiva 77/143 non obbligava ogni Stato membro a riconoscere, per veicoli immatricolati nel proprio territorio, certificati di controllo rilasciati in altri Stati membri tenuto conto della mole di procedimenti e procedure di verifica, il regolamento n. 2092/91 mira, a termini del suo tredicesimo 'considerando', ad attuare un regime di controllo dei prodotti agricoli di produzione biologica che, se rispondono a requisiti comunitari minimi, avranno diritto ad utilizzare un'indicazione comunitaria di conformità.

49 Pertanto, nella misura in cui il regolamento n. 2092/91 procede ad un'armonizzazione dell'indicazione di conformità dei detti prodotti agricoli, il riferimento della Repubblica d'Austria alla citata sentenza van Schaik diventa inconferente.

50 Poiché la Repubblica d'Austria non può utilmente invocare l'art. 55 CE nel caso di specie, occorre esaminare il secondo argomento da essa dedotto, relativo alla giustificazione della prassi amministrativa controversa alla luce della tutela dei consumatori.

51 La Repubblica d'Austria sostiene, più precisamente, che il requisito di disporre di uno stabilimento o di un'infrastruttura permanente sul territorio austriaco è

indispensabile affinché le autorità austriache si assicurino che gli organismi privati che vi forniscono prestazioni di controllo dispongano effettivamente delle infrastrutture e del personale necessari e possano svolgere le ispezioni in loco previste dal regolamento n. 2092/91.

52 Al riguardo si deve ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, la tutela dei consumatori può giustificare ostacoli alla libera prestazione dei servizi (v., in tal senso, in particolare, sentenze 9 luglio 1997, cause riunite da C-34/95 a C-36/95, De Agostini e TV-Shop, Racc. pag. I-3843, punto 53; 6 novembre 2003, causa C-234/01, Gambelli e a., Racc. pag. I-13031, punto 67, nonché 6 marzo 2007, cause riunite C-338/04, C-359/04 e C-360/04, Placanica e a., Racc. pag. I-1891, punto 46).

53 Occorre, tuttavia, assicurarsi che le misure adottate a tal fine non eccedano quanto oggettivamente necessario (v., in tal senso, sentenza 11 marzo 2004, causa C-496/01, Commissione/Francia, Racc. pag. I-2351, punto 68).

54 Ebbene, l'obbligo imposto agli organismi privati riconosciuti in un altro Stato membro di disporre di uno stabilimento sul territorio austriaco per potervi esercitare la propria attività eccede quanto è oggettivamente necessario per raggiungere l'obiettivo di tutela dei consumatori.

55 Si deve ricordare, infatti, che il regolamento n. 2092/91 prescrive criteri minimi in materia di sorveglianza dei detti organismi. Tali criteri sono applicabili in tutti gli Stati membri, in modo da garantire che un organismo riconosciuto in uno Stato membro ed esercente prestazioni di controllo in Austria soddisfi per l'appunto i diversi criteri del regolamento assicurando, così, la tutela dei consumatori.

56 Pertanto, richiedendo ad organismi privati riconosciuti in un altro Stato membro di disporre di uno stabilimento in Austria affinché le autorità austriache possano controllare la loro attività, la prassi amministrativa controversa non tiene conto degli obblighi e delle misure di controllo cui tali organismi sono già assoggettati nello Stato membro di riconoscimento.

57 Ora, le autorità austriache potrebbero ottenere le garanzie prescritte dal regolamento n. 2092/91 e dalla necessità di tutela dei consumatori con misure meno restrittive.

58 Da un lato, infatti, le dette autorità potrebbero, come condizione preliminare di ogni prestazione, esigere dall'organismo privato riconosciuto in un altro Stato membro la prova di disporre effettivamente, nello Stato membro di stabilimento, di un'autorizzazione nonché delle infrastrutture e del personale necessari per eseguire le prestazioni che intende fornire nel territorio austriaco. Tali elementi potrebbero essere confermati dalle autorità competenti dello Stato membro di stabilimento incaricate della sorveglianza dell'attività dell'organismo di cui trattasi.

59 Dall'altro lato, se un'irregolarità dovesse essere constatata nei controlli effettuati in Austria da tale organismo, il regolamento n. 2092/91 prevede, all'art. 10 bis, un sistema di scambio di informazioni tra gli Stati membri che permetterebbe alle autorità austriache di segnalare tale irregolarità alle autorità che sorvegliano l'organismo, affinché queste adottino le misure necessarie, come l'ispezione dei locali e, all'occorrenza, la revoca del riconoscimento.

60 Si deve perciò constatare che l'obbligo imposto dalla prassi amministrativa controversa non è proporzionato all'obiettivo di tutela dei consumatori invocato dalla Repubblica d'Austria.

61 Risulta, così, da quanto precede che, richiedendo ad organismi privati riconosciuti in un altro Stato membro di disporre di uno stabilimento nel territorio austriaco per potervi fornire prestazioni di controllo, la Repubblica d'Austria è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 49 CE.

Sulle spese

62 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la Repubblica d'Austria, rimasta soccombente, deve essere condannata alle spese.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara e statuisce:

1) **Richiedendo ad organismi privati di controllo dei prodotti dell'agricoltura biologica riconosciuti in un altro Stato membro di disporre di uno stabilimento sul territorio austriaco per potervi fornire prestazioni di controllo, la Repubblica d'Austria è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 49 CE.**

2) **La Repubblica d'Austria è condannata alle spese.**

Firme