# SENTENZA DELLA CORTE
17 luglio 1997 *

Nel procedimento C-183/95,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, dal presidente del College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Paesi Bassi), nella causa dinanzi ad esso pendente tra

**Affish BV**

e

**Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees,**

domanda vertente sulla validità della decisione della Commissione 7 aprile 1995, 95/119/CE, relativa a talune misure protettive nei confronti dei prodotti della pesca originari del Giappone (GU L 80, pag. 56),

LA CORTE,

composta dai signori G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, J. L. Murray e L. Sevón (relatore), presidenti di sezione, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann, H. Ragnemalm e M. Wathelet, giudici,

* Lingua processuale: l'olandese.

avvocato generale: G. Cosmas
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la Affish BV, dall'avv. W. Knibbeler, del foro di Rotterdam;

— per il governo olandese, dalla signora A. Bos, consigliere giuridico presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente;

— per il governo italiano, dal professor U. Leanza, del servizio del contenzioso diplomatico presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, assistito dal signor P. G. Ferri, Avvocato dello Stato;

— per il governo finlandese, dal signor H. Rotkirch, ambasciatore, capo del servizio degli affari giuridici del ministero degli Affari esteri, in qualità di agente;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal signor T. van Rijn, consigliere giuridico, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della Affish BV, rappresentata dall'avv. W. Knibbeler, del governo olandese, rappresentato dal signor M. A. Fierstra, viceconsigliere giuridico presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, del governo del Regno Unito, rappresentato dalla signora L. Nicoll, del Treasury Solicitor's Department, in qualità di agente, e dal signor D. Anderson, barrister, e della Commissione, rappresentata dai signori T. van Rijn e P. J. Kuyper, consigliere giuridico, in qualità di agente, all'udienza del 24 settembre 1996,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 10 dicembre 1996,

ha pronunciato la seguente

## Sentenza

1 Con decisione 24 maggio 1995, pervenuta in cancelleria il 12 giugno seguente, il presidente del College van Beroep voor het Bedrijfsleven ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, una questione pregiudiziale vertente sulla validità della decisione della Commissione 7 aprile 1995, 95/119/CE, relativa a talune misure protettive nei confronti dei prodotti della pesca originari del Giappone (GU L 80, pag. 56; in prosieguo: la «decisione controversa»).

2 La questione è sorta nell'ambito di un procedimento sommario tra la Affish BV (in prosieguo: la «Affish») e il Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (ispettorato nazionale del bestiame e della carne; in prosieguo: «l'ispettorato nazionale») in merito al divieto d'importare lotti di prodotti della pesca originari del Giappone.

### Il contesto normativo

3 La direttiva del Consiglio 22 luglio 1991, 91/493/CEE, che stabilisce le norme sanitarie applicabili alla produzione e alla commercializzazione dei prodotti della pesca (GU L 268, pag. 15), e, in particolare, i suoi artt. 10-12 contengono disposizioni applicabili nel settore veterinario all'importazione di prodotti della pesca provenienti da paesi terzi.

4 L'art. 10, primo comma, di questa direttiva sancisce il principio secondo il quale le disposizioni applicate alle importazioni di prodotti della pesca provenienti da paesi terzi devono essere almeno equivalenti a quelle che disciplinano la produzione e la commercializzazione dei prodotti comunitari. Ai sensi dell'art. 11, n. 1, della stessa direttiva, le condizioni particolari di importazione sono stabilite per ogni paese terzo o gruppo di paesi terzi in funzione della situazione sanitaria del paese terzo interessato.

5 A norma dell'art. 11, n. 7, della stessa direttiva, «in attesa che siano stabilite le condizioni d'importazione di cui al paragrafo 1, gli Stati membri applicano alle importazioni dei prodotti della pesca provenienti dai paesi terzi condizioni almeno equivalenti a quelle relative alla produzione e all'immissione sul mercato dei prodotti comunitari».

6 Mediante diverse decisioni successive del Consiglio e della Commissione, sono stati adottati provvedimenti transitori per quanto riguarda la certificazione dei prodotti della pesca provenienti da paesi terzi, al fine di agevolare l'attuazione del regime previsto dalla direttiva 91/493.

7 Ai sensi dell'art. 12 di quest'ultima direttiva, le norme ed i principi previsti dalla direttiva del Consiglio 10 dicembre 1990, 90/675/CEE, che fissa i principi relativi all'organizzazione dei controlli veterinari per i prodotti che provengono dai paesi terzi e che sono introdotti nella Comunità (GU L 373, pag. 1) sono applicabili, in particolare per quanto riguarda l'organizzazione ed il seguito da dare ai controlli che devono effettuare gli Stati membri e le misure di salvaguardia da adottare.

8 L'art. 19 della direttiva 90/675 prevede la possibilità di adottare misure di salvaguardia. Il n. 1 di questo articolo dispone:

«Qualora sul territorio di un paese terzo si manifesti o si diffonda una malattia prevista dalla direttiva 82/894/CEE [direttiva del Consiglio 21 dicembre 1982, concernente la notifica delle malattie degli animali nella Comunità, GU L 378, pag. 58], ovvero una zoonosi, una malattia o causa che possa costituire un grave rischio per gli animali o per la salute umana, oppure se qualsiasi altro motivo grave di polizia sanitaria o di protezione della salute umana lo giustificano, in particolare a motivo di constatazioni fatte dai suoi esperti veterinari, la Commissione adotta senza indugio di sua iniziativa o a richiesta di uno Stato membro, in funzione della gravità della situazione, una delle misure seguenti:

— sospensione delle importazioni provenienti dal territorio del paese terzo in questione o da parte di esso o, se del caso, dal paese terzo di transito,

— fissazione di condizioni particolari per i prodotti provenienti dal territorio del paese terzo in questione o da parte di esso».

9 Sul fondamento dell'art. 19 della direttiva 90/675, la Commissione ha emanato la decisione controversa. L'art. 1 della stessa dispone che «gli Stati membri vietano l'importazione di partite di prodotti della pesca, sotto qualsiasi forma, originari del Giappone». Ai sensi dell'art. 3, gli Stati membri modificano le misure da essi applicate alle importazioni per renderle conformi alla decisione stessa e ne informano la Commissione.

10 Nel primo e terzo 'considerando' della decisione controversa si legge quanto segue:

«considerando che una missione di esperti della Commissione si è recata in Giappone per verificare le condizioni di produzione e di trasformazione dei prodotti della pesca esportati nella Comunità; che, secondo le constatazioni fatte dagli esperti, le garanzie ufficiali fornite dalle autorità giapponesi non sono rispettate e le condizioni di produzione e di conservazione dei prodotti della pesca presentano, sul piano igienico e del controllo, gravi deficienze che possono costituire un rischio per la tutela della salute umana;

considerando che occorre sospendere le importazioni di tutti i prodotti della pesca originari del Giappone, in attesa che vengano migliorate le condizioni igieniche e di controllo della produzione».

11 Nei Paesi Bassi, la decisione controversa è stata attuata mediante il decreto 13 aprile 1995 (Stcrt. 1995, pag. 74), che modifica la Warenwetregeling Invoerverbod bepaalde visserijprodukten uit Japan (decreto adottato ai sensi della legge sui generi alimentari, recante divieto di importare taluni prodotti della pesca originari del Giappone, Stcrt. 1994, pag. 86). L'art. 1 del decreto così modificato, entrato in vigore il 15 aprile 1995, dispone che non possono essere introdotti nel territorio olandese, in qualunque forma, lotti di prodotti della pesca originari del Giappone.

## La controversia principale

12 La Affish è una società di diritto privato con sede in Rotterdam (Paesi Bassi). Importa principalmente dal Giappone prodotti surgelati a base di pesce e li distribuisce sul mercato comunitario. A tal fine, intrattiene relazioni commerciali con gli stabilimenti Hanwa Co. Ldt di Osaka (Giappone). Questi ultimi rappresentano quattro produttori stabiliti nello stesso paese, che trasformano il surimi — un pesce che in mare viene trasformato in prodotto semilavorato — in prodotto di pesce denominato «kamaboko».

13 Con provvedimento 2 maggio 1995, il servizio nazionale d'ispezione, richiamandosi alla decisione controversa, ha negato alla Affish l'autorizzazione ad importare taluni lotti di «kamaboko», originari del Giappone e spediti alla fine del mese di marzo del 1995. Questi lotti erano stati oggetto di certificati sanitari rilasciati dalle autorità giapponesi.

14 Con ricorso 3 maggio 1995, la Affish ha proposto, dinanzi al presidente del College van Beroep voor het Bedrijfsleven, una domanda di provvedimenti provvisori volta ad ottenere la sospensione del provvedimento dell'ispettorato nazionale, nonché il divieto per quest'ultimo di negare l'importazione dei lotti di prodotti della pesca sopraindicati e dei lotti provenienti dal Giappone che la Affish avrebbe importato in futuro, se non per motivi attinenti alla tutela della salute e della vita delle persone e degli animali, diniego da giustificare mediante esami di laboratorio effettuati dall'ispettorato nazionale o a sua richiesta.

15 A sostegno della sua domanda, la Affish ha affermato che la decisione era invalida in quanto in contrasto con l'art. 19 della direttiva 90/675 e con il principio di proporzionalità, nonché con il principio di uguaglianza, nel senso che la decisione controversa sfavorirebbe i prodotti importati dal Giappone rispetto a quelli importati dalla Tailandia e dalla Corea.

16 La Affish afferma inoltre che la decisione trasgrediva agli artt. 2, 4 e 5 dell'Accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie (GU 1994, L 336, pag. 40; in prosieguo: l'«Accordo MSF»), che fa parte dell'allegato 1 A all'Accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio, approvato con decisione del Consiglio 22 dicembre 1994, 94/800/CE, relativa alla conclusione a nome della Comunità europea, per le materie di sua competenza, degli accordi dei negoziati multilaterali dell'Uruguay Round (1986-1994) (GU L 336, pag. 1). Secondo la Affish, quand'anche si ritenesse che l'Accordo MSF non può avere effetto diretto nell'ambito della Comunità, si dovrebbe comunque interpretare il diritto comunitario, e in particolare l'art. 19 della direttiva 90/675, alla luce di tale Accordo.

17 In subordine, la Affish afferma che il Regno dei Paesi Bassi ha attuato la decisione controversa in violazione del principio comunitario di tutela del legittimo affidamento, dato che la normativa nazionale non ha previsto alcuna disposizione transitoria per i lotti già inoltrati.

18 Nell'ordinanza di rinvio, il presidente del College van Beroep voor het Bedrijfsleven ha anzitutto riportato la relazione preliminare della missione di esperti della Commissione — cui si richiama il primo 'considerando' della decisione controversa — effettuata dal 27 al 31 marzo 1995. Questa relazione, datata 4 aprile 1995, contiene in primo luogo considerazioni generali sugli stabilimenti che preparano prodotti della pesca, in secondo luogo espone i risultati della visita di tre stabilimenti giapponesi specializzati nella produzione di conchiglie dei pellegrini e, in terzo luogo, dà conto della visita di quattro stabilimenti, che preparano altri prodotti della pesca, nonché del mercato del pesce di Tokio. La relazione conclude: «Gli stabilimenti per conchiglie dei pellegrini e prodotti della pesca visitati non sono conformi alle esigenze della direttiva 91/493/CEE. Taluni presentano seri rischi per la salute. I controlli effettuati dall'autorità competente non sono abbastanza rigorosi e non forniscono alcuna garanzia circa l'assenza di frodi per quanto riguarda l'origine dei prodotti». Il documento contiene altresì le relazioni individuali relative alle visite dei sette stabilimenti.

19 Il giudice a quo ha poi respinto l'argomento dedotto in subordine dalla Affish, in quanto né la decisione controversa, né la direttiva 90/675, né alcun'altra disposizione di diritto comunitario consentiva agli Stati membri di attuare la decisione predisponendo un regime transitorio per i lotti già spediti.

20 Ha infine ritenuto che, prima facie, la validità della decisione controversa potesse essere seriamente contestata, in particolare sotto il profilo dei presupposti dettati dall'art. 19 della direttiva 90/675. Il giudice nazionale ha aggiunto che, siccome gli altri motivi dedotti dalla Affish si risolvevano nell'affermare che il provvedimento impugnato era sproporzionato rispetto a questa stessa disposizione, non occorreva affrontarli separatamente.

21 Alla luce di quanto sopra, il presidente del College van Beroep voor het Bedrijfsleven ha sospeso il provvedimento dell'ispettorato nazionale rispetto ad alcuni lotti, precisati nella sua ordinanza, al più tardi fino al momento della pronuncia della Corte in ordine alla questione pregiudiziale sollevata. Ha subordinato la sospensione alla condizione che:

— l'ispettorato nazionale sottoponesse i lotti di prodotti a base di pesce di cui trattasi all'esame più approfondito possibile allo stato attuale della scienza, al fine di individuare eventuali carenze in materia di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali;

— lo stesso servizio autorizzasse l'immissione sul mercato comunitario dei lotti di cui trattasi soltanto qualora dal detto esame risultasse in modo sufficientemente chiaro, a suo parere, l'assenza di vizi.

## La questione pregiudiziale

22 La questione pregiudiziale sollevata dal presidente del College van Beroep voor het Bedrijfsleven ha il seguente tenore:

«Se la decisione della Commissione 7 aprile 1955, 95/119/CE, sulla scorta delle considerazioni svolte nella presente ordinanza, sia valida, nella parte in cui riguarda i prodotti a base di pesce "surimi", denominati anche "kamaboko", come dichiarato dalla richiedente, originari di regioni del Giappone diverse da quelle in cui sono situati gli stabilimenti ispezionati da una missione di esperti della Commissione, come risulta dalla loro relazione 4 aprile 1995, o quantomeno da stabilimenti diversi da quelli ispezionati, qualora tali prodotti, dopo un appropriato esame al loro arrivo nella Comunità, non siano risultati pericolosi per la salute».

## Sul procedimento

23 La Commissione chiede alla Corte di integrare la sua giurisprudenza relativa ai presupposti per la sospensione, da parte di un giudice nazionale, dell'atto di un'autorità amministrativa nazionale fondato su un atto comunitario di cui si contesta la validità. Secondo la Commissione, in un'ipotesi del genere l'istituzione comunitaria che ha adottato l'atto di cui trattasi dovrebbe avere la possibilità di essere sentita in modo adeguato dal giudice nazionale.

24 Per giurisprudenza costante, la facoltà di determinare le questioni da sottoporre alla Corte spetta al solo giudice nazionale (v., in particolare, sentenza 12 novembre 1992, cause riunite C-134/91 e C-135/91, Kerafina — Keramische und Finanz-Holding e Vioktimatiki, Racc. pag. I-5699, punto 16). Orbene, il profilo procedurale sollevato dalla Commissione nel caso di specie esula dall'oggetto della questione pregiudiziale.

25 Risulta peraltro dall'ordinanza di rinvio, nonché dalle osservazioni della Commissione, che quest'ultima è stata invitata dalla Affish a farsi rappresentare in udienza dinanzi al giudice a quo, su domanda di quest'ultimo, ma che, per un concorso di circostanze, l'istituzione non ha risposto all'invito.

26 Alla luce di quanto sopra, non occorre statuire sulla questione sollevata dalla Commissione.

## Sulla questione pregiudiziale

27 Come risulta dall'ordinanza di rinvio, il presidente del College van Beroep voor het Bedrijfsleven, sollevando la questione pregiudiziale, si domanda in sostanza se la decisione controversa, che impone un divieto totale di importazione dei lotti di prodotti della pesca provenienti da tutto il territorio giapponese, non debba essere

dichiarata invalida in quanto in contrasto con il principio di proporzionalità enunciato all'art. 19, n. 1, della direttiva 90/675. Considerate le osservazioni depositate dinanzi alla Corte e il dibattimento dinanzi ad essa svoltosi, occorre inoltre esaminare se la decisione controversa integri gli estremi di uno sviamento di potere, e verificarne la validità alla luce del principio di uguaglianza, di quello di tutela del legittimo affidamento e dell'art. 190 del Trattato CE.

28 Quanto alla violazione dell'Accordo MSF, lamentata dalla Affish, il giudice di rinvio non ha chiesto alla Corte di esaminare la decisione controversa sotto il profilo di questo Accordo, e non è necessario che la Corte proceda a tale esame d'ufficio.

**Sull'asserita violazione del principio di proporzionalità**

29 Tenuto conto che il divieto d'importazione previsto dalla decisione controversa si estende ai lotti di prodotti della pesca provenienti da tutto il Giappone e, in particolare, da regioni diverse da quelle in cui si trovano gli stabilimenti ispezionati dalla missione di esperti della Commissione, il giudice a quo si domanda se esso sia conforme al principio di proporzionalità.

30 Occorre ricordare in proposito la giurisprudenza della Corte secondo la quale, al fine di stabilire se una norma di diritto comunitario sia conforme al principio di proporzionalità, si deve accertare se i mezzi da essa contemplati siano idonei a conseguire lo scopo perseguito e non eccedano quanto è necessario per raggiungere detto scopo (v., in particolare, sentenza 13 maggio 1997, causa C-233/94, Germania/Parlamento e Consiglio, Racc. pag. I-2405, punto 54).

31 Nel presente contesto, questo principio si traduce nell'art. 19, n. 1, della direttiva 90/675, ai sensi del quale la misura di salvaguardia dev'essere adottata dalla

Commissione in funzione della gravità della situazione. La detta misura può consistere tanto nella sospensione delle importazioni quanto nella fissazione di condizioni particolari per i prodotti importati. In entrambi i casi, la misura può estendersi a tutto il paese terzo interessato, ovvero limitarsi ai prodotti provenienti da una parte dello stesso.

32 Occorre pertanto accertare se la decisione controversa, non avendo limitato la sospensione delle importazioni dei prodotti della pesca a una parte del territorio giapponese, non avendo optato per una misura di salvaguardia diversa e meno rigorosa, e avendo eventualmente determinato una restrizione eccessiva dell'attività commerciale della Affish, contravvenga all'art. 19, n. 1, della direttiva 90/675.

33 Per quanto riguarda le conseguenze a livello territoriale del divieto d'importazione, si deve considerare che non si può contestare alla Commissione di essersi limitata a controllare un numero ristretto di stabilimenti di esportazione di prodotti della pesca, giacché questi controlli erano attendibili e i loro risultati potevano essere estrapolati in modo adeguato per descrivere la situazione nell'insieme del paese terzo interessato. La visita di un vasto numero di stabilimenti, se non di tutti gli stabilimenti, è infatti praticamente impossibile, se non altro per quelle esigenze di celerità che sono imposte dall'adozione di misure di salvaguardia in materia sanitaria. La Commissione, inoltre, nell'organizzazione dei controlli dipende dalle autorità del paese terzo interessato.

34 Quanto all'attendibilità dei controlli effettuati dalla missione di esperti, si deve rilevare che, nel caso di specie, essa non è stata contestata da alcuna delle parti.

35 Per quanto riguarda la possibilità di estrapolare i risultati dei controlli effettuati negli stabilimenti selezionati, occorre osservare anzitutto che, atteso che la selezione è stata compiuta dalle autorità giapponesi, la Commissione era legittimata a ritenere che i detti stabilimenti fossero rappresentativi del complesso degli stabilimenti giapponesi, e non di quelli in cui le condizioni igieniche sono le peggiori.

36 Risulta inoltre dalla relazione della missione di esperti che, in primo luogo, l'autorità ufficiale giapponese (il ministero della Sanità e della Previdenza, assistito dai centri sanitari locali) non svolgeva un controllo soddisfacente sugli stabilimenti interessati, e ha dichiarato conformi alle prescrizioni della direttiva 91/493 stabilimenti che presentavano gravi rischi per la salute; in secondo luogo, l'etichettatura imprecisa dei lotti di prodotti non consentiva di identificare con certezza lo stabilimento di provenienza e il procedimento di fabbricazione impiegato. Come la Commissione ha sottolineato, in queste circostanze e in mancanza di un controllo centralizzato efficace per tutto il Giappone, l'eventuale limitazione del divieto ai prodotti provenienti da talune regioni del Giappone non avrebbe garantito che prodotti provenienti da uno stabilimento sito in un'altra regione, in cui tutte le norme sanitarie vengono rispettate, non si sarebbero confusi con prodotti non provenienti dalla stessa regione.

37 Infine, il fatto che la Affish abbia importato prodotti «kamaboko» provenienti da stabilimenti indenni da censure dal punto di vista veterinario non dimostra, di per sé, il carattere sproporzionato della decisione controversa. Infatti, giacché, com'è stato innanzi dimostrato, la Commissione correttamente ha tratto conclusioni generali per tutto il Giappone dagli accertamenti effettuati dalla missione di esperti, ulteriori osservazioni relative ad alcuni stabilimenti specifici non potrebbero rimettere in discussione tali conclusioni. Si deve sottolineare in proposito che le misure di salvaguardia sono, per loro natura, modificabili a seconda degli sviluppi della situazione e delle nuove informazioni.

38 Quanto agli altri tipi di provvedimento che la Commissione avrebbe eventualmente dovuto scegliere anziché la sospensione delle importazioni, occorre osservare che, sia dinanzi al giudice di rinvio sia dinanzi alla Corte, è stata menzionata la possibilità di ricorrere ad un controllo effettuato all'atto dell'importazione dei prodotti giapponesi.

39 In proposito, i governi olandese e finlandese, nonché la Commissione, obiettano che, data la natura dei prodotti della pesca, i controlli sanitari effettuati in fase di produzione sono nettamente più efficaci e più pratici dei controlli effettuati all'atto dell'importazione. Queste affermazioni non sono contraddette dalle altre parti interessate.

40 Del resto, come l'avvocato generale rileva ai punti 93 e 94 delle sue conclusioni, il procedimento adottato costituisce la base delle direttive veterinarie e sanitarie, e in particolare della direttiva 91/493.

41 Per quanto riguarda l'asserita restrizione eccessiva della sua attività commerciale, la Affish afferma che la decisione controversa è atta a pregiudicare la sua redditività, in quanto una quota significativa dei suoi profitti deriva appunto dall'importazione di prodotti della pesca provenienti dal Giappone.

42 Si deve rammentare in proposito che, per giurisprudenza della Corte, la libertà di esercizio delle attività professionali non costituisce una prerogativa assoluta, ma va considerata alla luce della sua funzione sociale. Ne consegue che possono esservi apportate restrizioni, in particolare nell'ambito di un'organizzazione comune di mercato, a condizione che tali restrizioni rispondano effettivamente ad obiettivi di interesse generale perseguiti dalla Comunità e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa del diritto così garantito (v., in particolare, sentenza 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio, Racc. pag. I-4973, punto 78). L'importanza degli scopi perseguiti può giustificare restrizioni aventi conseguenze negative, anche notevoli, per taluni operatori economici (v., in tal senso, sentenza 13 novembre 1990, causa C-331/88, Fedesa e a., Racc. pag. I-4023, punto 17).

43 Orbene, neppure valutata alla luce delle conseguenze economiche che può aver sortito per gli importatori che si trovano in una situazione come quella della Affish, la decisione controversa potrebbe essere considerata un intervento sproporzionato, in quanto risponde ai requisiti di proporzionalità imposti dall'art. 19, n. 1, della direttiva 90/675. Infatti, questi requisiti mirano appunto a garantire il rispetto degli interessi degli operatori economici. Ciò vale a maggior ragione nel caso di specie, in cui la tutela della salute che la decisione controversa intende perseguire deve assumere un'importanza preponderante rispetto a considerazioni di ordine economico (v., in tal senso, ordinanza 12 luglio 1996, causa C-180/96 R, Regno Unito/Commissione, Racc. pag. I-3903, punto 93).

44 Risulta da quanto sopra che la decisione controversa non è in contrasto con il principio di proporzionalità, sancito dall'art. 19, n. 1, della direttiva 90/675.

**Sull'asserito sviamento di potere**

45 La Affish afferma che, adottando il provvedimento controverso, la Commissione ha commesso uno sviamento di potere, e ciò per due ragioni.

46 In primo luogo, la misura di salvaguardia sarebbe volta non a tutelare la salute, bensì ad esercitare una pressione sulle autorità giapponesi affinché esse rafforzino la sorveglianza sanitaria nel loro paese.

47 In secondo luogo, la Commissione non avrebbe dovuto fondarsi sui risultati della missione di esperti inviata in Giappone per emanare un divieto d'importazione ai sensi dell'art. 19 della direttiva 90/675, in quanto la detta missione era incaricata di determinare le particolari condizioni d'importazione ai sensi dell'art. 11 della direttiva 91/493.

48 Per giurisprudenza costante (v., segnatamente, sentenza 12 novembre 1996, causa C-84/94, Regno Unito/Consiglio, Racc. pag. I-5755, punto 69), costituisce uno sviamento di potere l'adozione, da parte di un'istituzione comunitaria, di un atto allo scopo esclusivo, o quantomeno determinante, di raggiungere fini diversi da quelli dichiarati o di eludere una procedura appositamente prevista dal Trattato per far fronte alle circostanze del caso di specie.

49 Per quanto riguarda gli obiettivi perseguiti dalla Commissione, è stato accertato, al punto 36 della presente sentenza, che le carenze rilevate nel controllo svolto dalle autorità giapponesi hanno appunto contribuito al giudizio secondo il quale la qualità sanitaria dei prodotti provenienti da tutto il Giappone non poteva essere garantita. Peraltro, la Affish non ha prodotto alcun elemento atto a dimostrare che la Commissione avrebbe perseguito, nell'adottare la decisione controversa, uno scopo diverso da quello per cui l'art. 19 della direttiva 90/675 le ha conferito una competenza in materia.

50 Quanto al procedimento seguito, è sufficiente rilevare che la circostanza che l'invio della missione di esperti in Giappone avesse lo scopo di determinare le particolari condizioni di importazione ai sensi dell'art. 11 della direttiva 91/493 è irrilevante ai fini dell'accertamento di un eventuale sviamento di potere, in quanto la detta missione ha valutato il livello sanitario degli stabilimenti dei prodotti della pesca nonché il sistema di controllo, e ha quindi fornito informazioni pertinenti ai fini dell'art. 19 della direttiva 90/675.

51 Alla luce di quanto sopra, occorre dichiarare che la Commissione, nell'adottare la decisione controversa, non è incorsa in uno sviamento di potere.

**Sull'asserita violazione del principio di uguaglianza**

52 La Affish ritiene che la decisione controversa, nella parte in cui non ricomprende i prodotti a base di pesce surimi di origine tailandese o coreana, che sono in concorrenza con i prodotti di origine giapponese oggetto della decisione stessa, dà luogo ad una disparità di trattamento ingiustificata tra gli importatori di questi prodotti provenienti dal Giappone e gli importatori degli stessi prodotti provenienti dalla Tailandia o dalla Corea. A parere della Affish la Commissione, prima di adottare i provvedimenti che hanno colpito il kamaboko giapponese, avrebbe dovuto inviare una missione di esperti in Tailandia e in Corea. Per tale motivo, la decisione contravverrebbe al principio di uguaglianza.

53 Va rilevato in proposito che la Affish non produce alcun indizio atto a dimostrare che la situazione in Corea e in Tailandia sia, dal punto di vista delle condizioni igieniche e del controllo sulla fabbricazione dei prodotti della pesca esportati verso le Comunità, paragonabile a quella esistente in Giappone e che la Commissione abbia omesso di controllare tali condizioni. In ogni caso, non si potrebbe pretendere da quest'ultima che, a fronte di una situazione di minaccia per la salute, essa ritardi l'adozione di una misura di salvaguardia nei confronti di un paese terzo al fine di procedere al controllo delle condizioni sanitarie in tutti gli altri paesi terzi che esportano gli stessi prodotti verso la Comunità.

54 Di conseguenza, si deve dichiarare che la decisione controversa non contravviene al principio di uguaglianza.

**Sull'asserita violazione del principio di tutela del legittimo affidamento**

55 Poiché, al momento dell'adozione della decisione controversa, alcuni lotti di prodotti della pesca erano già stati spediti verso la Comunità, il governo finlandese dubita della validità della decisione rispetto al principio di tutela del legittimo affidamento. Questo specifico problema è stato sollevato anche dalla Affish, dal governo italiano e dalla Commissione.

56 Occorre quindi chiedersi se la decisione controversa avrebbe dovuto prevedere espressamente misure transitorie per i lotti già spediti.

57 Si deve rammentare in proposito che, anche supponendo che la Commissione abbia precedentemente creato una situazione atta a generare un legittimo affidamento, un interesse pubblico inderogabile può ostare all'adozione di provvedimenti transitori per situazioni sorte prima dell'entrata in vigore della nuova

normativa ma non ancora conclusesi (v., in tal senso, sentenze 14 maggio 1975, causa 74/74, CNTA/Commissione, Racc. pag. 533, punto 44; 16 maggio 1979, causa 84/78, Tomadini, Racc. pag. 1801, punto 20, e 26 giugno 1990, causa C-152/88, Sofrimport/Commissione, Racc. pag. I-2477, punti 16 e 19, nonché ordinanza 5 febbraio 1997, causa C-51/95 P, Unifruit Hellas/Commissione, Racc. pag. I-727, punto 27). Orbene, la finalità della decisione controversa, vale a dire la tutela della salute, costituisce appunto un interesse pubblico inderogabile del genere.

58 Quanto alla possibilità di ricorrere ad una misura di salvaguardia consistente nel controllare al momento dell'importazione i lotti di prodotti della pesca già spediti, si deve rilevare che i motivi esposti ai punti 39 e 40 della presente sentenza per giustificare l'esclusione di questo tipo di controllo valgono altresì per i lotti già spediti alla data della decisione controversa. La Commissione, inoltre, non poteva adeguare la misura di salvaguardia alla specifica situazione di un solo importatore o di un solo Stato membro importatore, dovendo invece tener conto delle importazione dei prodotti della pesca provenienti dal Giappone sul territorio dell'intera Comunità.

59 Ne deriva che la decisione controversa non viola il principio di tutela del legittimo affidamento.

**Sull'asserita violazione dell'art. 190 del Trattato**

60 Nell'ambito dell'argomento vertente sulla violazione del principio di proporzionalità, la Affish sostiene che la Commissione ha omesso di indicare le circostanze che avrebbero potuto costituire il fondamento per l'adozione della decisione controversa.

61 Il governo olandese, da parte sua, afferma che sarebbe stato preferibile che la Commissione avesse esposto, nei 'considerando' della decisione, i motivi per cui ha ritenuto che un provvedimento meno restrittivo non fosse idoneo a tutelare la salute.

62 La Commissione replica che la motivazione della sua decisione, sebbene succinta, indica chiaramente che la produzione e il controllo dei prodotti della pesca in Giappone presentavano gravi carenze in materia d'igiene. Aggiunge che menzionare il fatto che un provvedimento meno restrittivo non sarebbe stato sufficiente nulla avrebbe aggiunto alla comprensione della decisione controversa.

63 Va rilevato in proposito che, sebbene la motivazione richiesta dall'art. 190 del Trattato debba far apparire in maniera chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui promana l'atto controverso, onde consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e permettere alla Corte di esercitare il proprio controllo, non si richiede tuttavia che la motivazione contenga tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti. La rispondenza di una motivazione a quei requisiti non va infatti valutata solo con riferimento al suo testo, ma anche al contesto e all'insieme delle norme che disciplinano la materia (v., in particolare, sentenza 29 febbraio 1996, causa C-122/94, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-881, punto 29).

64 Nel caso di specie, dai 'considerando' della decisione controversa emerge chiaramente che la Commissione ha adottato la misura di salvaguardia di cui trattasi dopo aver inviato in loco una missione di esperti, che hanno constatato gravi carenze in materia di igiene e di controllo delle condizioni di produzione e di magazzinaggio dei prodotti della pesca, rischiose per la salute.

65 In considerazione della natura della decisione controversa, e segnatamente del termine entro il quale essa doveva essere adottata, legittimamente la Commissione si è limitata a indicare in termini generali il procedimento seguito e gli elementi essenziali sui quali si è fondata la sua valutazione, senza ripetere i dettagli della relazione della missione di esperti, né spiegare con una motivazione specifica le ragioni per cui altre possibilità sono state escluse.

66 La decisione controversa non è pertanto viziata da carenza di motivazione.

67 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, la questione sollevata dal giudice di rinvio dev'essere risolta nel senso che, dall'esame della decisione controversa, non è emerso alcun elemento atto a inficiarne la validità.

## Sulle spese

68 Le spese sostenute dai governi olandese, italiano, finlandese e da quello del Regno Unito, nonché 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 statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulla questione sottopostale dal presidente del College van Beroep voor het Bedrijfsleven con ordinanza 24 maggio 1995, dichiara:

**Dall'esame della decisione della Commissione 7 aprile 1995, 95/119/CE, relativa a talune misure protettive nei confronti dei prodotti della pesca originari del Giappone, non è emerso alcun elemento atto ad inficiarne la validità.**

| | | | |
|---|---|---|---|
| Rodríguez Iglesias | | Murray | Sevón |
| Kapteyn | Gulmann | Edward | Puissochet |
| Hirsch | Jann | Ragnemalm | Wathelet |

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 17 luglio 1997.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

G. C. Rodríguez Iglesias