AFFISH

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GEORGES COSMAS

presentate il 10 dicembre 1996 *

Indice

I — Osservazioni introduttive ..... I - 4318

II — Contesto normativo ..... I - 4319

A — Le disposizioni comunitarie ..... I - 4319

1. La direttiva del Consiglio 91/493/CEE ..... I - 4319

2. La direttiva del Consiglio 90/675/CEE ..... I - 4322

3. La decisione della Commissione 95/119/CE ..... I - 4323

B — La normativa nazionale pertinente ..... I - 4326

C — L'accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie ..... I - 4326

III — I fatti ..... I - 4329

IV — La questione pregiudiziale ..... I - 4332

V — Soluzione della questione pregiudiziale ..... I - 4333

Osservazioni preliminari ..... I - 4333

A — Se occorra integrare la giurisprudenza Zuckerfabrik ..... I - 4334

1. Sulla ricevibilità ..... I - 4334

2. Nel merito ..... I - 4335

B — Motivazione insufficiente della decisione della Commissione ..... I - 4336

1. L'ampiezza dei poteri della Commissione in forza dell'art. 19 della direttiva 90/675 ..... I - 4336

2. Insufficienza della motivazione della decisione controversa ..... I - 4339

C — Violazione del principio di proporzionalità ..... I - 4341

1. La finalità perseguita e l'idoneità del provvedimento adottato ..... I - 4341

2. La necessità del provvedimento adottato ..... I - 4343

* Lingua originale: il greco.

a) Il ricorso a controlli su campione ..... I - 4344

b) La necessità dell'atto adottato ..... I - 4345

3. Raffronto tra vantaggi e svantaggi ..... I - 4347

D — Violazione del principio di uguaglianza ..... I - 4348

E — Violazione del principio del legittimo affidamento ..... I - 4349

F — Violazione dell'Accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie ..... I - 4350

1. Sulla ricevibilità ..... I - 4351

2. L'effetto diretto delle disposizioni dell'Accordo ..... I - 4351

3. L'incompatibilità della decisione 95/119 con gli artt. 2 e 5 dell'Accordo ... I - 4357

G — Sviamento di potere e di procedura ..... I - 4360

1. Sviamento di potere ..... I - 4360

2. Sviamento di procedura ..... I - 4361

VI — Conclusione ..... I - 4361

I — Osservazioni introduttive

1. Il College van Beroep voor het Bedrijfsleven, nell'ambito di un procedimento sommario, ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato, 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 [1].

2. La presente causa verte sul controllo, da parte della Corte, della validità delle misure di protezione sanitaria adottate dalla Commissione nell'ambito delle competenze attribuitele dall'art. 19 della 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 [2].

3. Si offre inoltre alla Corte, per la prima volta, l'occasione di pronunciarsi sull'eventuale effetto diretto delle disposizioni dell'Accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie (in prosieguo: l'«Accordo») [3], che fa parte dell'allegato 1 A

1 — GU L 80, pag. 56.

2 — GU L 373, pag. 1.

3 — GU 1994, L 336, pag. 40.

dell'Accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio (in prosieguo: l'«OMC») [4].

II — Contesto normativo

A — *Le disposizioni comunitarie*

4. Una serie di disposizioni comunitarie ha delineato l'intelaiatura delle norme sostanziali e procedurali attinenti ai controlli veterinari dei prodotti importati, ivi compresi quelli della pesca, nella Comunità.

1. La direttiva del Consiglio 91/493/CEE

5. 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 [5], al capitolo II, relativo alle importazioni da paesi terzi, determina i requisiti cui devono rispondere i prodotti della pesca importati nella Comunità da paesi terzi, nonché i controlli cui devono essere sottoposti (artt. 10-12).

6. L'art. 10 sancisce il principio dell'equivalenza tra le disposizioni applicate alle importazioni di prodotti della pesca da paesi terzi e quelle che disciplinano la produzione e la commercializzazione dei prodotti comunitari. In particolare, vi si dispone quanto segue:

«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.

(...)».

7. Per garantire la conformità dei prodotti importati ai requisiti sanciti dalle norme comunitarie, l'art. 11 prevede la possibilità di fissare condizioni particolari di importazione che si fondano su un sistema di stabilimenti autorizzati, dai quali è possibile esportare

4 — GU 1994, L 336, pag. 3.
5 — GU L 268, pag. 15.

prodotti della pesca verso la Comunità. In particolare, l'art. 11 dispone quanto segue:

«1. Le condizioni particolari di importazione dei prodotti della pesca sono stabilite per ogni paese terzo o gruppo di paesi terzi (...) in funzione della situazione sanitaria del paese terzo interessato.

2. Per consentire di stabilire le condizioni d'importazione e per controllare le condizioni di produzione, di magazzinaggio e di spedizione dei prodotti della pesca destinati alla Comunità, esperti della Commissione e degli Stati membri effettuano controlli in loco.

(...)

3. Per stabilire le condizioni d'importazione dei prodotti della pesca di cui al paragrafo 1 si prendono in considerazione soprattutto:

a) la legislazione del paese terzo;

b) l'organizzazione dell'autorità competente del paese terzo e dei suoi servizi ispettivi, i poteri attribuiti a tali servizi e la sorveglianza a cui sono sottoposti, nonché le possibilità di cui dispongono detti servizi per vigilare sull'effettiva osservanza della normativa nazionale vigente;

c) le condizioni sanitarie di produzione, di magazzinaggio e di spedizione effettivamente applicate ai prodotti della pesca destinati alla Comunità;

d) le garanzie che il paese terzo può fornire in merito al rispetto dei requisiti fissati al capitolo V dell'allegato.

4. Le condizioni d'importazione di cui al paragrafo 1 devono comprendere:

a) le modalità per il rilascio del certificato sanitario che deve accompagnare le partite destinate alla Comunità;

b) l'apposizione del bollo che consenta di identificare i prodotti della pesca, segnatamente mediante il numero di riconoscimento dello stabilimento di provenienza, salvo nel caso di prodotti della pesca congelati, sbarcati immediatamente per l'industria conserviera e accompagnati dal certificato di cui alla lettera a);

c) un elenco di stabilimenti riconosciuti e, se del caso, di navi officina, di impianti collettivi per le aste o di mercati all'ingrosso registrati ed approvati dalla Commissione (...)

A tale scopo vengono redatti uno o più elenchi di stabilimenti, in base ad una comunicazione delle competenti autorità del paese terzo alla Commissione. Uno stabilimento può figurare in un elenco soltanto se è ufficialmente riconosciuto dall'autorità competente del paese terzo che esporta nella Comunità. Il riconoscimento è rilasciato se sono soddisfatte le seguenti condizioni:

— rispondenza a requisiti equivalenti a quelli prescritti dalla presente direttiva,

— sorveglianza dello stabilimento da parte di un servizio ufficiale di controllo del paese terzo.

(...)» [6].

8. Ai sensi dello stesso art. 11, n. 7, in attesa che siano stabilite le condizioni particolari di importazione per i paesi terzi, a tali importazioni devono essere applicate condizioni almeno equivalenti a quelle relative alla produzione e all'immissione sul mercato dei prodotti comunitari.

9. La Commissione, con decisione 15 marzo 1993, 93/185/CEE, che stabilisce determinate misure transitorie per quanto concerne la certificazione dei prodotti della pesca provenienti da paesi terzi, per facilitare il passaggio al regime previsto dalla direttiva del Consiglio 91/493/CEE [7], ha disposto che i prodotti della pesca importati nella Comunità da paesi terzi, per i quali non sono state fissate le condizioni particolari di importazione, devono essere accompagnati da un certificato sanitario, un modello del quale figurava come allegato.

10. Nella decisione 93/185 (art. 3) si prevedeva che la disciplina ivi contenuta sarebbe stata applicabile dal 1° luglio 1993 al 31 dicembre 1994. La sua validità è stata prorogata fino al 1° marzo 1995 con la decisione del Consiglio 14 dicembre 1994, 94/941/CE [8]. La decisione 94/941 ha mantenuto fino a tale data (cioè fino al 1° marzo 1995) le condizioni fino ad allora vigenti per le importazioni di prodotti della pesca, come stabilito dall'art. 11, n. 7, della direttiva

6 — Il capitolo V dell'allegato, cui fa riferimento il n. 3, lett. d), riguarda il controllo sanitario e la sorveglianza delle disposizioni di produzione.

7 — GU L 79, pag. 80.

8 — GU L 366, pag. 34.

91/493 [9]. La validità della decisione è stata prorogata fino al 30 giugno 1995 con decisione del Consiglio 27 febbraio 1995, 95/49/CE [10].

11. L'art. 12, n. 1, della direttiva 91/493 dispone che l'organizzazione e i controlli che gli Stati membri devono predisporre e le misure di salvaguardia da attuare sono stabiliti in base alla direttiva 90/675/CEE, cui rinvia espressamente.

2. La direttiva del Consiglio 90/675/CEE

12. La direttiva del Consiglio 10 dicembre 1990, 90/675/CEE [11], ha fissato i principi relativi all'organizzazione dei controlli veterinari dei prodotti provenienti da paesi terzi e introdotti nella Comunità.

13. Il capitolo II contiene alcune «clausole di salvaguardia» per la tutela efficace e tempestiva della salute pubblica. L'art. 19 prevede, in particolare, quanto segue:

«1. Qualora sul territorio di un paese terzo si manifesti o si diffonda una malattia (...) 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.

(...)

4. Rappresentanti della Commissione possono recarsi immediatamente sul posto.

9 — Dal 1° luglio 1995, la decisione 93/185 è stata sostituita dalla decisione della Commissione 25 luglio 1995, 95/328/CE, che stabilisce la certificazione sanitaria dei prodotti della pesca provenienti dai paesi terzi che non sono ancora oggetto di una decisione specifica (GU L 191, pag. 32). Essa è applicabile per due anni. L'art. 1, n. 1, della decisione dispone che le partite di prodotti della pesca importate nella Comunità: a) debbono provenire da uno stabilimento riconosciuto e ispezionato dalle autorità competenti del paese terzo, e b) debbono essere scortate dall'originale di un certificato sanitario numerato attestante che le condizioni sanitarie di produzione, di manipolazione, di trasformazione, di imballaggio e di identificazione dei prodotti sono perlomeno equivalenti a quelle stabilite dalla direttiva 91/493. In allegato figura il modello di certificato sanitario.

10 — GU L 53, pag. 30.

11 — Citata alla nota 2.

6. La Commissione procede quanto prima a un esame della situazione in seno al comitato veterinario permanente (...)».

3. La decisione della Commissione 95/119/CE

14. Tra il 27 e il 31 marzo 1995 una missione di esperti della Commissione ha effettuato una visita in Giappone, nel corso della quale sono state controllate le condizioni di produzione e di trasformazione dei prodotti della pesca che vengono esportati nella Comunità. In particolare, sono stati visitati quattro stabilimenti, scelti dalle competenti autorità giapponesi, nonché il mercato del pesce di Tokio [12].

12 — La Commissione, nelle sue osservazioni scritte (punto 10), spiega che, per quanto riguarda il Giappone, le condizioni particolari di importazione dei prodotti della pesca, di cui all'art. 11, n. 1, della direttiva 91/493, non sono ancora state stabilite. Il 22 marzo 1995 le autorità giapponesi hanno comunicato alla Commissione un elenco di ottanta stabilimenti riconosciuti. Qualora fossero effettuati i controlli previsti dall'art. 11, n. 2, della direttiva 91/493, e una volta che la Commissione abbia esaminato e approvato il sistema di controllo di tali stabilimenti, potrebbero essere fissate le particolari condizioni di importazione di tali prodotti. Fino ad allora, tuttavia, le autorità giapponesi rilasceranno certificati sanitari per i prodotti della pesca esportati nella Comunità soltanto con riferimento ai prodotti provenienti dagli stabilimenti conformi ai requisiti di cui alla direttiva 91/493.
La missione di esperti comunitari è stata inviata in loco per verificare le condizioni esistenti negli stabilimenti alieutici del Giappone, in modo da poter poi stabilire le particolari condizioni per l'importazione di prodotti della pesca da tale paese. Alla luce dei risultati negativi cui essa è pervenuta, illustrati nella relazione 4 aprile 1995, e della conseguente adozione della controversa decisione della Commissione 95/119, le autorità giapponesi hanno sospeso il rilascio dei certificati sanitari dall'inizio di maggio del 1995. Il 7 agosto 1995, hanno comunicato alla Commissione un nuovo elenco di due stabilimenti riconosciuti. Il 7 settembre 1995 hanno comunicato di aver autorizzato altri quattro stabilimenti. Hanno ricominciato così a rilasciare certificati sanitari solo per i prodotti provenienti dai detti stabilimenti.

15. A seguito di tale visita, è stata redatta una «relazione preliminare relativa a una missione in Giappone, vertente sull'importazione di conchiglie dei pellegrini e di altri prodotti della pesca». La relazione è datata 4 aprile 1995.

16. Gli esperti comunitari concludevano che gli stabilimenti visitati, per quanto riguarda le conchiglie dei pellegrini e i prodotti della pesca, non erano conformi a quanto disposto dalla direttiva 91/493 e che alcuni presentavano gravi rischi per la salute umana. Aggiungevano che i controlli effettuati dalle autorità competenti non erano abbastanza rigorosi e non garantivano l'assenza di frodi in ordine alla provenienza dei prodotti.

17. La relazione degli esperti comunitari aveva il seguente tenore:

«1. Osservazioni generali

Queste osservazioni riguardano gli stabilimenti sia per le conchiglie dei pellegrini sia per altri prodotti della pesca.

1.1. L'autorità ufficiale (ministero della Sanità e della Previdenza sociale, assistito dai centri sanitari presso le amministrazioni periferiche) non svolge controlli soddisfacenti sui detti stabilimenti; taluni stabilimenti che presentano seri rischi per la salute umana sono stati inseriti dall'autorità giapponese nell'elenco degli stabilimenti, e dichiarati conformi ai requisiti della direttiva 91/493/CEE.

1.2. Per quanto riguarda taluni punti (condizioni sanitarie delle navi da pesca e dei punti di approdo, criteri microbiologici per l'acqua potabile, temperatura dei prodotti congelati ecc.), la normativa giapponese non è equivalente alla normativa comunitaria.

1.3. Il controllo dei punti critici (Hazard Analysis Critical Control Points) non è compreso né adeguatamente attuato negli stabilimenti.

1.4. Le garanzie quanto all'uso dell'acqua potabile negli stabilimenti sono chiaramente insufficienti (acqua di profondità non trattata e non controllata, rete idrica municipale non controllata abbastanza frequentemente).

1.5. Nella maggior parte dei casi l'identificazione delle partite (delle materie prime, dei prodotti in fase di lavorazione e dei prodotti finiti) non viene effettuata e non è quindi possibile risalire all'origine (stabilimento di provenienza e procedimento).

2. Stabilimenti per le conchiglie dei pellegrini

(...)

3. Stabilimenti per altri prodotti della pesca

La missione ha visitato quattro stabilimenti, scelti dall'autorità competente, e il mercato del pesce di Tokio.

3.1. Le condizioni di struttura, attrezzatura e igiene in questi quattro stabilimenti non erano conformi alle prescrizioni della direttiva del Consiglio 91/493/CEE.

3.2. In due stabilimenti, in particolare in un conservificio, la carenza di igiene e le cattive pratiche di lavorazione presentavano seri rischi per la salute.

3.3. Le deficienze dei controlli effettuati dall'autorità competente (procedura di autorizzazione degli stabilimenti, ispezioni regolari, autorizzazione dei laboratori privati) e l'impropria identificazione delle partite non garantiscono assolutamente che i prodotti esportati siano conformi alle prescrizioni della direttiva del Consiglio 91/493/CEE e provengano da uno stabilimento riconosciuto.

3.4. Con lettera 22 marzo 1995, la missione del Giappone a Bruxelles ha trasmesso alla Commissione un elenco di 80 stabilimenti "conformi alle prescrizioni della direttiva del Consiglio 91/493/CEE". Al momento della visita, nessuno dei quattro stabilimenti, scelti dall'autorità giapponese, soddisfaceva questi requisiti.

4. Conclusione

Gli stabilimenti per conchiglie dei pellegrini e prodotti della pesca visitati non sono conformi alle prescrizioni della direttiva del Consiglio 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» [13].

18. La relazione di cui trattasi contiene inoltre le relazioni preliminari attinenti alla visita di sette stabilimenti, dei quali tre lavorano conchiglie dei pellegrini e quattro si occupano di altri prodotti della pesca.

19. In forza dell'art. 19 della direttiva 90/675/CEE la Commissione, sulla base della citata relazione della missione di esperti, ha emanato la decisione 7 aprile 1995, 95/119/CE, relativa a talune misure protettive nei confronti dei prodotti della pesca originari del Giappone [14], disponendo che:

«Articolo 1

Gli Stati membri vietano l'importazione di partite di prodotti della pesca, sotto qualsiasi forma, originari del Giappone» [15].

«Articolo 3

Gli Stati membri modificano le misure da essi applicate alle importazioni per renderle conformi alla presente decisione e ne informano la Commissione» [16].

13 — Il punto 2 della relazione, relativo agli stabilimenti per conchiglie dei pellegrini, ha il seguente tenore:
«Tredici stabilimenti risultano nell'elenco fornito dall'autorità giapponese. Al momento della visita, cinque stabilimenti dovevano essere in attività, mentre gli altri sette erano situati in aree in cui la raccolta delle conchiglie dei pellegrini non era aperta, a causa delle condizioni meteorologiche. Tra questi stabilimenti, la missione ne ha scelti tre da visitare, ed ha fornito i loro nomi il giorno del suo arrivo a Tokio (27 marzo). Alcune ore più tardi, la missione veniva informata del fatto che uno dei tre stabilimenti era chiuso. Tuttavia, la missione insisteva per effettuare una breve visita, la quale consentiva di scoprire che lo stabilimento in questione non soddisfaceva i requisiti comunitari.
2.1I metodi analitici basati sulle biotossine (DSP e PSP) utilizzati dai laboratori pubblici e privati autorizzati non sono completamente armonizzati.
2.2Il procedimento analitico ufficiale ha dimostrato che il tessuto sottoposto a controllo non è l'ovaia (come indicato nella decisione della Commissione 8 aprile 1994), ma il muscolo, dove non si concentrano le biotossine.
2.3In due dei tre stabilimenti visitati, la missione ha trovato cartoni con sacchetti di plastica contenenti conchiglie dei pellegrini congelate (muscolo e ovaia) in magazzini refrigerati, recanti in francese la seguente dicitura: «congelati il 10 aprile 1990; da consumarsi entro il 10 aprile 1992».
2.4Il sistema di identificazione dei prodotti lavorati non esclude la possibilità di frodi relative ai prodotti provenienti da stabilimenti non autorizzati.
2.5I tre stabilimenti visitati non soddisfacevano i requisiti di struttura, attrezzatura e igiene stabiliti dalla direttiva 91/493/CEE. Perciò la missione del Giappone a Bruxelles con lettera 22 dicembre 1994 aveva dichiarato che a partire da tale data i tredici stabilimenti erano conformi ai requisiti. Essi avevano ricevuto un'autorizzazione provvisoria tra l'8 aprile 1994 e il 31 dicembre 1994 per poter portar a termine i miglioramenti necessari al rispetto dei requisiti comunitari».

14 — Citata alla nota 1.

15 — Questo divieto è divenuto in seguito solo parziale. In particolare, con decisione della Commissione 6 dicembre 1995, 95/537/CE (GU L 304, pag. 51), il testo di tale articolo è stato sostituito dal seguente:
«Gli Stati membri vietano l'importazione di molluschi bivalvi, echinodermi, tunicati e gasteropodi marini sotto qualsiasi forma, originari del Giappone».

16 — Ai sensi dell'art. 2 della decisione 95/119:
«La decisione 94/206/CE della Commissione è abrogata».
Tale decisione 8 aprile 1994, 94/206 (GU L 99, pag. 44) ha modificato per la seconda volta la decisione della Commissione 92/91/CEE (GU L 32, pag. 37), recante misure protettive nei confronti delle conchiglie dei pellegrini originarie del Giappone, consentendone nuovamente l'importazione nella Comunità. La decisione 6 febbraio 1992, 92/91, vietava l'importazione di pettinidi dal Giappone. Essa è stata modificata con decisione della Commissione 92/293/CEE (GU L 155, pag. 39), che aveva esteso il divieto a tutti i molluschi bivalvi e gasteropodi marini originari del Giappone.

«Articolo 4

Gli Stati membri sono destinatari della presente decisione».

B — *La normativa nazionale pertinente*

20. In attuazione della decisione della Commissione 95/119, il ministro olandese per la Sanità, l'Igiene e lo Sport, di concerto con il ministro dell'Agricoltura, delle Risorse naturali e della Pesca, ha modificato con decreto 13 aprile 1995 [17] la Warenwetregeling Invoerverbod bepaalde visserijprodukten uit Japan (normativa che vieta l'importazione di determinati prodotti della pesca originari del Giappone; in prosieguo: la «Warenwetregeling») [18].

21. Il divieto è entrato in vigore nei Paesi Bassi il 15 aprile 1995.

22. L'art. 1 di tale normativa, come modificato, ha stabilito che partite di prodotti della pesca, originari del Giappone, in qualsiasi forma, non possono essere immesse nel territorio dei Paesi Bassi.

17 — Stcrt. 1995, pag. 74.
18 — Stcrt. 1994, pag. 86.

C — *L'accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie*

23. 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) [19], la Comunità ha approvato l'Accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie [20].

24. L'art. 2 dell'Accordo, intitolato «Diritti ed obblighi fondamentali», ai nn. 2 e 3 prevede quanto segue:

«2. I membri fanno in modo che le misure sanitarie e fitosanitarie siano applicate soltanto nella misura necessaria ad assicurare la tutela della vita o della salute dell'uomo, degli animali o dei vegetali, siano basate su criteri scientifici e non siano mantenute in assenza di sufficienti prove scientifiche (...)

3. I membri fanno in modo che le loro misure sanitarie e fitosanitarie non comportino una discriminazione arbitraria o ingiustificata tra i membri in cui esistono condizioni identiche o analoghe, in particolare tra il loro territorio e quello degli altri membri.

19 — Citato alla nota 3.
20 — GU L 336, pag. 1.

Le misure sanitarie e fitosanitarie non si applicano in modo tale da costituire una restrizione dissimulata al commercio internazionale» [21].

25. L'art. 3, intitolato «Armonizzazione», dispone:

«1. Al fine di armonizzare le misure sanitarie e fitosanitarie su una base quanto più ampia possibile, i membri fondano le loro misure sanitarie o fitosanitarie su norme, direttive o raccomandazioni internazionali, ove esistano, salvo diversa disposizione del presente accordo, in particolare del paragrafo 3.

2. (...)

3. I membri possono introdurre o mantenere misure sanitarie o fitosanitarie che comportino un livello di protezione sanitaria o fitosanitaria più elevato di quello che si otterrebbe con misure basate sulle pertinenti norme, direttive o raccomandazioni internazionali, qualora esista una giustificazione scientifica o in funzione del livello di protezione sanitaria o fitosanitaria che essi considerano appropriato conformemente alle pertinenti disposizioni dell'articolo 5, paragrafi da 1 a 8 (1) (...)».

La nota (1) al citato n. 3 prevede che:

«Ai fini dell'articolo 3, paragrafo 3, esiste una giustificazione scientifica se, sulla base di un esame e di una valutazione delle informazioni scientifiche disponibili conformemente alle pertinenti disposizioni del presente accordo, un membro stabilisce che le pertinenti norme, direttive o raccomandazioni internazionali non sono sufficienti per raggiungere il livello di protezione sanitaria o fitosanitaria che esso ritiene appropriato».

26. L'art. 5, intitolato «Valutazione dei rischi e determinazione del livello di protezione sanitaria o fitosanitaria adeguato», prevede quanto segue:

«1. I membri fanno in modo che le loro misure sanitarie o fitosanitarie siano basate

21 — L'art. 4 dell'Accordo, intitolato «Equivalenza», dispone:
«1.Un membro accetta come equivalenti le misure sanitarie o fitosanitarie degli altri membri, anche se esse differiscono dalle proprie o da quelle applicate da altri membri che commerciano nello stesso prodotto, se il membro esportatore dimostra oggettivamente al membro importatore che le sue misure raggiungono il livello di protezione sanitaria o fitosanitaria ritenuto appropriato dallo stesso membro importatore. A tale scopo quest'ultimo otterrà su richiesta l'accesso necessario per ispezioni, prove e altre pertinenti procedure.
2.Su richiesta, i membri procedono a consultazioni per raggiungere accordi bilaterali e multilaterali sul riconoscimento dell'equivalenza di determinate misure sanitarie o fitosanitarie».

su una valutazione, secondo le circostanze, dei rischi per la vita o la salute dell'uomo, degli animali o dei vegetali, tenendo conto delle tecniche di valutazione dei rischi messe a punto dalle competenti organizzazioni internazionali.

2. Nella valutazione dei rischi, i membri tengono conto delle prove scientifiche disponibili, dei pertinenti processi e metodi di produzione, dei pertinenti metodi di ispezione, campionamento e prova, della diffusione di particolari malattie o parassiti, dell'esistenza di zone indenni da parassiti o da malattie, delle pertinenti condizioni ecologiche e ambientali, nonché delle misure di quarantena o di altri interventi.

3. Nel valutare il rischio per la vita o la salute degli animali o dei vegetali e nel determinare il provvedimento da applicare per raggiungere il livello adeguato di protezione sanitaria o fitosanitaria da tale rischio, i membri prendono in considerazione, quali fattori economici pertinenti, il potenziale danno in termini di perdita di produzione o di vendite in caso di contatto, insediamento o diffusione di un parassita o di una malattia, i costi inerenti alla lotta o all'eradicazione nel territorio del membro importatore e la relativa efficienza economica di metodi alternativi per limitare i rischi.

4. Nel determinare il livello di protezione sanitaria o fitosanitaria adeguato i membri dovrebbero tenere conto dell'obiettivo di minimizzare gli effetti negativi per il commercio.

5. (...)

6. (...) nell'istituire o mantenere misure sanitarie o fitosanitarie al fine di raggiungere il livello di protezione sanitaria o fitosanitaria adeguato, i membri fanno in modo che dette misure non siano più restrittive degli scambi di quanto non sia necessario per il conseguimento di tale livello, tenuto conto della fattibilità tecnica ed economica (1).

7. Nei casi in cui le pertinenti prove scientifiche non siano sufficienti un membro può temporaneamente adottare misure sanitarie o fitosanitarie sulle base delle informazioni pertinenti disponibili, comprese quelle provenienti dalle competenti organizzazioni internazionali nonché dalle misure sanitarie o fitosanitarie applicate da altri membri. In tali casi i membri cercano di ottenere le informazioni supplementari necessarie per una valutazione dei rischi più obiettiva e procedono quindi ad una revisione della misura sanitaria o fitosanitaria entro un termine ragionevole».

Ai sensi della nota (1) all'art. 5, n. 6:

«Ai fini dell'articolo 5, paragrafo 6, una misura è più restrittiva degli scambi di quanto sia necessario soltanto se esiste un'altra misura ragionevolmente attuabile tenuto conto della fattibilità tecnica ed economica, che consenta di raggiungere il livello di protezione sanitaria o fitosanitaria adeguato e sia notevolmente meno restrittiva degli scambi».

III — I fatti

27. La Affish BV (in prosieguo: la «Affish») importa, soprattutto dal Giappone, e distribuisce prodotti della pesca surgelati. A tal fine, dal 1980 intrattiene relazioni commerciali con la ditta di Osaka Hanwa Co. Ltd (in prosieguo: la «Hanwa»).

28. La Hanwa rappresenta quattro fabbriche giapponesi che trasformano semilavorati di pesce, detti «surimi», in altri prodotti di pesce, i cosiddetti «kamaboko» [22], che vengono consumati come cibo pronto e immessi in commercio nella Comunità.

29. La Affish vende i suoi prodotti principalmente a grossisti nei Paesi Bassi, in Belgio, in Germania, in Francia e in Spagna.

30. Nel periodo 23 gennaio 1995 -15 marzo 1995, la Affish ha acquistato dalla Hanwa undici partite di «surimi».

31. Verso la fine di marzo del 1995, due di queste partite, consistenti in «kamaboko» — munite di certificato sanitario rilasciato dalle autorità giapponesi — sono state inviate per nave dalla Hanwa nei Paesi Bassi.

32. Il Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (Ispettorato nazionale del bestiame e della carne; in prosieguo: il «Rijksdienst») con provvedimento 2 maggio 1995 — richiamandosi alla controversa decisione della

22 — In concreto, come risulta dall'ordinanza di rinvio, il pesce pescato viene trasformato in mare in semilavorato, il «surimi», che subisce poi un'ulteriore lavorazione nelle fabbriche giapponesi; il prodotto risultante da tale lavorazione è il «kamaboko».

Commissione 95/119 — ha negato l'autorizzazione all'importazione nei Paesi Bassi della partite di cui trattasi.

33. Avverso tale provvedimento, la Affish ha proposto reclamo il 3 maggio 1995.

34. Con istanza depositata in pari data dinanzi al giudice nazionale, la Affish ha chiesto di sospendere con provvedimento provvisorio l'applicazione della decisione del Rijksdienst e di dichiarare che la controparte non poteva negare l'importazione delle indicate partite di prodotti della pesca, né delle partite, originarie del Giappone, che avrebbe importato in futuro, se non per ragioni di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali. Chiedeva inoltre di dichiarare che il rifiuto dell'autorità competente (il Rijksdienst) avrebbe dovuto basarsi su analisi di laboratorio, effettuate vuoi dallo stesso Rijksdienst vuoi da altro ente a sua richiesta, che dimostrassero che l'importazione di quella determinata partita metteva a repentaglio la salute o la vita di persone o di animali.

35. A sostegno della domanda proposta al giudice nazionale, la Affish ha affermato che la controversa decisione 95/119 non è valida, per le quattro ragioni seguenti: a) violazione dell'art. 19 della direttiva 90/675; b) violazione del principio di proporzionalità; c) violazione del principio di uguaglianza, e d) violazione degli artt. 2, 4 e 5 dell'Accordo. In subordine, la Affish ha sostenuto che i Paesi Bassi, omettendo di prevedere una disciplina transitoria per le partite in navigazione, hanno infranto il principio comunitario del legittimo affidamento.

36. Il Rijksdienst ha affermato che le autorità olandesi erano tenute a conformarsi integralmente alla decisione comunitaria, senza accertare se essa fosse stata adottata più o meno validamente, cosa che rientra nella competenza della Corte di giustizia. Inoltre, giacché nella decisione non era stato previsto un periodo transitorio, il governo olandese non aveva la possibilità di introdurre una previsione del genere.

37. Il giudice nazionale, esaminando in primo luogo il motivo dedotto dalla Affish in via subordinata, lo ha respinto dichiarando che né la decisione 95/119, né la direttiva 90/675, né il diritto comunitario contengono disposizioni che consentano agli Stati membri di applicare la decisione fissando un periodo transitorio. Ha aggiunto che, quando si tratta della tutela della salute, come prevede l'art. 19 della direttiva 90/675, è escluso che possano essere presi in considerazione gli interessi economici degli operatori coinvolti.

38. Successivamente, il giudice nazionale ha valutato se ricorressero i presupposti sanciti dalla Corte nella sentenza 21 febbraio 1994, cause riunite C-143/88 e C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest [23], per la sospensione da parte del giudice nazionale dell'atto di un'autorità amministrativa nazionale fondato sull'atto di un'istituzione comunitaria (regolamento comunitario). Ha quindi ritenuto esservi fondate ragioni per dubitare della validità della decisione controversa.

39. Il giudice nazionale mette in discussione il procedimento seguito dalla Commissione nell'emanare la decisione de qua. Ritiene che la missione degli esperti fosse volta ad effettuare un controllo in loco della situazione degli stabilimenti di pesce in Giappone, così da poter poi fissare le condizioni particolari di importazione dei prodotti della pesca, ai sensi dell'art. 11 della direttiva 91/493. Ciò tuttavia non significava che, a prima vista, queste conclusioni giustificassero in modo sufficiente la decisione adottata.

40. Il giudice a quo osserva inoltre che, tra le decine di stabilimenti analoghi in funzione in Giappone, gli esperti ne hanno visitato soltanto quattro, nella parte nord-orientale del paese. I risultati cui è pervenuta la loro relazione non basterebbero a giustificare un generale divieto di importazione di prodotti della pesca dal Giappone. Infatti, dalla citata relazione non è emerso che la situazione riscontrata in quei quattro stabilimenti di «kamaboko» fosse rappresentativa [24] anche degli altri e che di conseguenza i controlli non erano sufficienti neppure nelle altre zone del Giappone, dato che la Affish si rifornisce dei suoi prodotti presso altre fabbriche, che si trovano in zone diverse da quelle visitate dalla missione. Non sarebbe dunque ammissibile un generale divieto di importazione di prodotti della pesca.

41. Il giudice nazionale sottolinea poi che il divieto vine a colpire un preciso mercato, quello dei prodotti della pesca «kamaboko», nel quale, almeno per quanto riguarda i Paesi Bassi, non è mai sorto alcun problema. Ritiene peraltro che all'inattendibilità dei certificati rilasciati per taluni generi di prodotti si possa ovviare effettuando controlli al momento dell'importazione di tali prodotti nella Comunità. Osserva ancora che i risultati del controllo non sembrano essere stati discussi con gli interessati prima dell'adozione della decisione controversa.

42. Il giudice a quo ritiene inoltre che la mancata comparizione della Commissione in udienza al fine di presentare le sue

23 — Racc. pag. I-415, punto 16 e ss. I presupposti dettati dalla Corte in tale sentenza sono stati poi precisati nella sentenza 9 novembre 1995, causa C-466/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e a. (II) (Racc. pag. I-3799, punto 35 e ss.).

24 — La situazione di uno di questi è stata addirittura giudicata «adeguata».

osservazioni sulle conclusioni della missione di esperti sulle quali si è fondata per emanare la propria decisione, nonostante l'invito a tal fine rivoltole dal presidente del collegio in accoglimento della relativa domanda del Rijksdienst, abbia costituito un ostacolo alla corretta valutazione delle conclusioni stesse [25].

43. Infine, il giudice remittente afferma che il mercato sul quale la Affish smercia il prodotto de quo scomparirebbe rapidamente a causa della concorrenza di altri prodotti analoghi provenienti da altri paesi e che, considerata la percentuale che tale prodotto occupa nell'ambito del suo fatturato complessivo, l'inevitabile conseguenza del divieto delle importazioni sembra poter essere il fallimento. Ritiene pertanto sussistere il presupposto dell'urgenza, sancito dalla Corte nella sentenza Zuckerfabrik [26], per la concessione della tutela giurisdizionale provvisoria, e dichiara che non vi sono interessi economici della Comunità che potrebbero ostare all'accoglimento della domanda in tal senso.

44. Così, sebbene il giudice nazionale abbia mantenuto riserve sul fatto che la sorveglianza e il controllo sanitario svolti dalle competenti autorità giapponesi sugli stabilimenti della zona da cui la Affish importa i prodotti siano sufficienti, e di conseguenza sul fatto che i certificati rilasciati possano essere ritenuti attendibili, ha concluso che, alla luce del fondamentale interesse alla tutela della salute, il triplo controllo sui prodotti della pesca importati, previsto dalla direttiva 91/493 [27], non fosse sufficiente. Per questi motivi ha accolto la domanda della Affish, disponendo la sospensione della controversa decisione della Commissione e imponendo al Rijksdienst: a) di procedere, tenuto conto dello stato della scienza, ad ogni possibile controllo delle partite di prodotti della pesca la cui circolazione nella Comunità è stata vietata alla Affish, al fine di rinvenire le eventuali carenze dal punto di vista della tutela della salute e della vita degli uomini e degli animali, e b) di consentire la circolazione di tali partite, ove dal controllo effettuato fosse emerso con sufficiente certezza che non vi erano carenze del genere. Contemporaneamente, ha chiesto alla Corte di pronunciarsi sulla validità della decisione della Commissione 95/119.

IV — La questione pregiudiziale

45. Il College van Beroep voor het Bedrijfsleven ha sottoposto alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se la decisione della Commissione 7 aprile 1995, 95/119/CE, sulla scorta delle considerazioni svolte nella presente ordinanza, sia

25 — La Commissione si è fatta rappresentare in udienza in una causa successiva dinanzi allo stesso giudice e tra le stesse parti (riguardante il divieto di importazione di nuove partite di «kamaboko», ai sensi della decisione 95/119), in esito alla quale è stata emessa una sentenza in data 24 agosto 1995.

26 — Citata alla nota 23.

27 — Si tratta del controllo dei documenti, del controllo di identificazione e, infine, del controllo fisico.

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 quanto meno 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».

V — Soluzione della questione pregiudiziale

Osservazioni preliminari

46. Occorre chiarire anzitutto il punto seguente: con il ricorso depositato dinanzi al giudice nazionale, la Affish ha chiesto la sospensione del provvedimento del Rijksdienst. Il giudice nazionale, come risulta dal dispositivo dell'ordinanza di rinvio, ha sospeso l'applicazione della decisione della Commissione 95/119. Ritengo comunque che il giudice nazionale, dubitando della validità della controversa decisione 95/119, abbia in sostanza sospeso l'applicazione dell'atto amministrativo della competente autorità nazionale [28] — che vieta l'importazione di determinate partite di prodotti della pesca originari del Giappone — emanato in base alla Warenwetregeling, che a sua volta era stata modificata dai Paesi Bassi per conformarsi alla decisione della Commissione. Ritengo cioè che il giudice nazionale sia incorso in errore, in quanto non poteva sospendere l'atto di un'istituzione comunitaria — la decisione della Commissione di cui trattasi — il cui controllo di validità e la cui sospensione sono di competenza esclusiva della Corte di giustizia, ma ha sospeso il provvedimento nazionale con cui le ha dato attuazione. Questo errore non è soggetto al sindacato della Corte.

47. Fatta questa precisazione, esaminerò ora anzitutto se sia necessario integrare la giurisprudenza Zuckerfabrik [29] aggiungendo un ulteriore presupposto, questa volta di natura procedurale, per la concessione della tutela giurisdizionale provvisoria da parte del giudice nazionale allorché sia in dubbio la validità di un atto comunitario (A). Successivamente, si rende necessario analizzare i motivi dedotti contro la validità della decisione della Commissione 95/119, e non solo quelli esposti dal giudice a quo bensì anche quelli elencati dalla Affish nelle osservazioni presentate alla Corte [30]. Valuteremo poi in che misura,

28 — Come ricordano nelle loro osservazioni i governi italiano e olandese.

29 — Sentenza citata alla nota 23.

30 — Il giudice a quo afferma che gli altri motivi di invalidità dedotti dalla Affish devono essere ricondotti, alla luce dei presupposti di cui all'art. 19 della direttiva 90/675, al carattere sproporzionato della misura di cui trattasi. Ritengo che si debbano esaminare separatamente tutti i motivi dedotti dalla Affish anche se il giudice nazionale non ha preso posizione su ciascun motivo. La giurisprudenza della Corte sul punto mi pare chiara. Nella sentenza 25 ottobre 1978, cause riunite 103/77 e 145/77, Royal Scholten Honig (Racc. pag. 2037, punti 16 e 17), la Corte ha accettato di esaminare la validità di un regolamento comunitario sulla scorta dei motivi d'invalidità dedotti dal ricorrente nella causa principale, poiché il giudice nazionale chiedeva in modo generico se tale regolamento fosse valido.

nell'emanare la decisione de qua, la Commissione abbia infranto l'art. 19 della direttiva 90/675, omettendo di motivare in modo sufficiente la sua decisione, qualora non ricorra un «motivo grave» che giustificherebbe l'adozione di un provvedimento tanto restrittivo (B). Esamineremo poi se la Commissione sia venuta meno al principio di proporzionalità (C), al principio di uguaglianza (D), al principio di legittimo affidamento (E), alle disposizioni dell'Accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie (F) e, infine, se nella sua azione sia configurabile uno sviamento di potere o di procedura (G).

A — *Se occorra integrare la giurisprudenza Zuckerfabrik*

1. Sulla ricevibilità

48. Nell'ordinanza di rinvio si rileva semplicemente che la mancata comparizione della Commissione dinanzi al tribunale nazionale, nonostante l'invito del presidente dello stesso, cui era stata proposta una domanda in tal senso da parte del Rijksdienst, è stata d'ostacolo alla corretta valutazione delle conclusioni contenute nella relazione degli esperti e nei resoconti delle visite agli stabilimenti, e di conseguenza per il giudizio sulla validità della decisione controversa.

49. Secondo la Commissione, la presente causa offre alla Corte l'opportunità di pronunciarsi, per la prima volta, sulla necessità di aggiungere ai presupposti sanciti dalla giurisprudenza Zuckerfabrik per la sospensione da parte del giudice nazionale dell'efficacia di un atto di un'autorità amministrativa nazionale fondato sull'atto di un'istituzione comunitaria di cui si discute la validità, anche l'ulteriore presupposto secondo cui il giudice nazionale deve offrire all'istituzione comunitaria la possibilità di esporre il proprio parere prima di disporre la sospensione.

50. Non credo che la Corte debba prendere posizione sul punto. Le mie obiezioni si fondano sul fatto che la questione non è stata direttamente sollevata dal giudice nazionale [31]. Vero è che la Corte ha a volte interpretato disposizioni di cui il giudice nazionale non aveva espressamente chiesto l'interpretazione [32]. Tuttavia, ogni volta che così ha ritenuto di agire, lo ha fatto al solo scopo di fornire al giudice nazionale una risposta utile, che lo aiutasse a dirimere poi la lite dinanzi a lui pendente. Intendo dire cioè che una soluzione a tale problema non è necessaria né utile a risolvere la questione sottoposta alla

31 — Il giudice nazionale, peraltro, aveva invitato la Commissione ad esporre il suo parere in udienza, a prescindere dal fatto che essa non poteva intervenire.
Com'è stato affermato in udienza, si possono citare alcuni casi (ad esempio, nel Regno Unito) in cui il giudice nazionale ha invitato un'istituzione comunitaria a chiarire le ragioni che l'avevano indotta ad emanare un certo atto.

32 — V. ad esempio sentenze 28 giugno 1978, causa 70/77, Simmenthal (Racc. pag. 1453, punto 57), 16 dicembre 1992, causa C-114/91, Claeys (Racc. pag. I-6559, punto 21 in combinato disposto con il punto 10), e 18 marzo 1993, causa C-280/91, Viessmann (Racc. pag. I-971, punto 17), nonché le conclusioni dell'avvocato generale F. Jacobs nella stessa causa (paragrafo 14).

Corte dal giudice a quo, né può aiutarlo a dirimere la lite [33].

2. Nel merito

51. Quanto al problema di accertare se occorra integrare la giurisprudenza Zuckerfabrik, e più precisamente se sia necessario che la Corte stabilisca norme procedurali relative alle modalità di esercizio della tutela giurisdizionale provvisoria [34] da parte del giudice nazionale, giova osservare che questa volta la Corte è chiamata dalla Commissione a dettare una norma procedurale che sancirebbe un diritto di difesa dell'istituzione comunitaria nel caso in cui la validità di un suo atto sia contestata dinanzi a un giudice nazionale. In tal modo l'istituzione comunitaria potrebbe, ove lo desiderasse, esporre il proprio parere, illustrando al giudice nazionale le ragioni che l'hanno indotta ad emanare il provvedimento in discussione. Non spetterebbe più, cioè, al giudice nazionale chiamare l'istituzione comunitaria ad illustrare la sua posizione, ma tale diritto le verrebbe riconosciuto ipso iure [35].

52. Sebbene il riconoscimento di tale presupposto sembri in linea teorica interessante, non posso condividerlo. Il giudice nazionale non è giudice della validità dell'atto comunitario, e proprio per questo è tenuto a sollevare una questione pregiudiziale ogniqualvolta nutra dubbi sulla sua validità. Giudice naturale dell'esame di una questione del genere è la Corte di giustizia. L'istituzione comunitaria, peraltro, non rischia di vedersi annullare la propria decisione da parte del giudice nazionale. Ritengo che il giudice nazionale non trarrebbe alcun vantaggio dalle spiegazioni dell'istituzione comunitaria, la quale in ogni caso esporrà poi nuovamente il suo punto di vista dinanzi alla Corte, allorché sarà sollevata la relativa questione pregiudiziale. Egli potrebbe soltanto disporre, in conformità alla giurisprudenza Zuckerfabrik [36], la sospensione dell'esecuzione del provvedimento amministrativo nazionale fondato sull'atto dell'istituzione comunitaria, contestualmente sottoponendo alla Corte una questione pregiudiziale

33 — Questa posizione è, a mio parere, l'unica compatibile con la logica sottesa all'art. 177 del Trattato, e si fonda sulla consolidata giurisprudenza della Corte, secondo la quale la missione affidatale nell'ambito dell'art. 177 consiste nel contribuire all'amministrazione della giustizia all'interno degli Stati membri (v. sentenze 16 dicembre 1981, causa 244/80, Foglia, Racc. pag. 3045, punto 21; 8 novembre 1990, causa C-231/89, Gmurzynska-Bscher, Racc. pag. I-4003, punto 20; 28 marzo 1995, causa C-346/93, Kleinwort Benson, Racc. pag. I-615, punto 24; nonché sentenza 15 dicembre 1995, causa C-415/93, Bosman, Racc. pag. I-4921, punto 60) e non nell'esprimere pareri a carattere consultivo su questioni generali o ipotetiche, non attinenti alla soluzione della controversia; v. sentenze Foglia, citata (punti 18 e 20), e 3 febbraio 1983, causa 149/82, Roberds (Racc. pag. 171, punto 19). V. altresì sentenza 15 giugno 1995, cause riunite C-422/93, C-423/93 e C-424/93, Zabala Erasun e a. (Racc. pag. I-1567, punto 29).

34 — Ricordo che, nell'esaminare la domanda della Affish, il giudice nazionale ha invitato la Commissione ad esporre il suo parere ma, per ragioni indipendenti dalla causa, quest'ultima non ha potuto farlo. Ciò è invece avvenuto nel corso della causa promossa successivamente dalla Affish, avente lo stesso oggetto e proposta dinanzi allo stesso giudice.

35 — In pratica ciò significherebbe che il diritto di difesa sarebbe riconosciuto al Parlamento, ove un suo atto producesse effetti giuridici o fosse stato adottato con il procedimento della codecisione previsto dall'art. 189 B del Trattato, al Consiglio, alla Commissione e alla Banca centrale europea.

36 — Sentenza citata alla nota 23.

vertente sulla validità dell'atto comunitario, evitando così di prolungare il procedimento per anni [37].

B — *Motivazione insufficiente della decisione della Commissione*

53. Secondo la Affish la Commissione, nell'emanare la decisone 95/119, ha infranto, sotto molteplici profili, l'art. 19 della direttiva 90/675. In particolare, sostiene che la Commissione non può essere considerata legislatore comunitario e di conseguenza non dispone, in forza dell'art. 19, di un ampio potere discrezionale. Se anche avesse un tale potere, la Commissione sarebbe tenuta ad esporre in modo sufficiente le ragioni di fatto e di diritto che suffragano l'adozione di un provvedimento così restrittivo come il divieto di importazione di prodotti della pesca originari del Giappone, ivi comprese, in particolare, le importazioni da parte della Affish di prodotti «surimi», che hanno superato finora senza alcun problema tutti i controlli sanitari all'interno e all'esterno della Comunità [38].

1. L'ampiezza dei poteri della Commissione in forza dell'art. 19 della direttiva 90/675

54. Occorre anzitutto sottolineare, da una parte, che la direttiva 90/675, in base alla quale è stata emanata la controversa decisione 95/119, ha come fondamento giuridico l'art. 43 del Trattato e, dall'altra parte, che per il suo contenuto la decisione de qua è riconducibile al settore della politica agricola comune, settore questo in cui, di regola, le istituzioni comunitarie dispongono di un ampio potere discrezionale, tenuto conto delle responsabilità loro attribuite dal Trattato [39].

55. L'art. 19 della direttiva 90/675 conferisce in via esclusiva alla Commissione un ampio potere discrezionale: essa, «in funzione della

37 — Resta peraltro sempre aperta al giudice nazionale la possibilità di chiedere informazioni all'istituzione comunitaria da cui promana l'atto in modo da avere un'immagine chiara del contesto fattuale della controversia; v., indicativamente, ordinanza 13 luglio 1990, causa C-2/88 Imm., Zwartveld e a. (Racc. pag. I-3365).

38 — In udienza, la Affish ha sostenuto che il temuto rischio connesso alle carenze igieniche riscontrate negli stabilimenti di lavorazione del pesce è molto ridotto, in quanto il pesce utilizzato nella produzione di «surimi» viene pescato in Alaska e in Canada e viene poi pulito e trasformato in semilavorato in navigazione.

39 — In merito ai poteri della Commissione in questo settore, la Corte si è pronunciata nella sentenza 11 marzo 1987, causa 27/85, Vandemoortele/Commissione (Racc. pag. 1129, causa «Burro di Natale»). In particolare, con riferimento all'ampiezza del potere esecutivo riconosciuto in via di principio alla Commissione nel settore della politica agricola comune, la Corte ha dichiarato (punto 14) che «dal contesto del Trattato, nel quale l'art. 155 dev'essere considerato, nonché dalle esigenze concrete, risulta che la nozione di attuazione dev'essere interpretata in senso lato». Ha proseguito spiegando che «poiché solo la Commissione è in grado di seguire costantemente ed attentamente l'andamento dei mercati agricoli e di agire con la necessaria tempestività, il Consiglio può essere indotto, nel settore di cui trattasi, ad attribuire alla Commissione ampie facoltà di valutazione e di azione. In tal caso i limiti della competenza di quest'ultima devono essere definiti in particolare con riferimento agli obiettivi generali essenziali dell'organizzazione di mercato».
Quanto agli ampi poteri del Consiglio nell'ambito della politica agricola comune, v. a titolo indicativo sentenza 29 febbraio 1996, causa C-122/94, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-881, punto 18), vertente su aiuti di Stato nel settore vitivinicolo, con le mie conclusioni, nonché la sentenza, più risalente, 29 ottobre 1980, causa 138/79, Roquette Frères/Consiglio (Racc. pag. 3333, punto 25).

gravità della situazione», interviene senza indugio, qualora sul territorio di un paese terzo si manifesti o si diffonda una zoonosi, una malattia o altra causa che «possa» costituire un «grave rischio» per gli animali o per la salute umana, oppure se lo giustifichi qualsiasi altro «motivo grave» di polizia sanitaria o di protezione della salute umana, in particolare sulla base di constatazioni fatte dai suoi esperti veterinari.

56. Si deve quindi osservare che l'art. 19 della direttiva ricorre ad una serie di nozioni giuridiche lato sensu, quali le espressioni «grave rischio per gli animali o per la salute umana», «motivo grave di polizia sanitaria o di protezione della salute umana», «gravità della situazione», la cui valutazione è rimessa alla Commissione e soggetta al sindacato della Corte.

57. Quali fatti o situazioni costituiscano in definitiva «grave rischio», «motivo grave» o «grave situazione», ritengo debba essere giudicato caso per caso, tenendo conto di diversi fattori, quali ad esempio la natura del prodotto, la sua deperibilità o la possibilità di un controllo completo ed esauriente tanto in fase di produzione quanto in fase di trasporto o immissione in commercio [40].

58. D'altronde, avvalendosi del potere conferitole dall'art. 19 della direttiva, la Commissione agisce in quanto legislatore comunitario, dal momento che può intervenire a disciplinare la situazione manifestatasi adottando uno dei provvedimenti elencati nella detta norma.

59. Questa ampia discrezionalità è attribuita alla Commissione nell'ambito di un sistema volto ad assicurare il funzionamento dell'intera organizzazione dei controlli veterinari sui prodotti originari di paesi terzi importati nella Comunità, ove si manifestino circostanze gravi e straordinarie [41].

40 — Giova comunque sottolineare che l'ampio potere discrezionale della Commissione non significa assenza di controllo sulle decisioni che essa adotta avvalendosi delle competenze conferitele. Infatti, un eccessivo ampliamento degli ampi concetti giuridici di cui all'art. 19, n. 1, la cui determinazione è rimessa alla discrezionalità della Commissione, li priverebbe del loro valore giuridico proprio in ragione della loro eccessiva estensione. Non è cioè possibile ricondurre a tali nozioni qualunque manifestazione di malattia o zoonosi o altra situazione, in quanto in tal modo risulterebbe snaturato il contenuto di queste nozioni, al punto che tali vaghe nozioni giuridiche conserverebbero un valore puramente nominale, privo di contenuto sostanziale vincolante e privo, in definitiva, di specifica utilità pratica.

41 — In particolare, ai sensi del sesto 'considerando' della direttiva 90/675, «è necessario prevedere un regime di salvaguardia; (...) a questo proposito la Commissione deve poter agire, in particolare effettuando sopralluoghi e adottando le misure adeguate alla situazione».

60. Dalla disposizione dell'art. 19, n. 1, della direttiva 90/675 risulta, a mio parere, essere attribuito alla Commissione il potere discrezionale di agire preventivamente allo scopo di tutelare la salute sospendendo le importazioni da paesi terzi. Più precisamente, essa ha la facoltà, di sua iniziativa o su richiesta di uno Stato membro, di disporre senza indugio, in funzione della gravità della situazione, la sospensione delle importazioni da tutto o da parte del territorio del paese terzo in questione, oppure di fissare condizioni particolari per i prodotti provenienti da tutto o da parte del territorio del paese terzo in questione, avvalendosi in particolare degli accertamenti degli esperti veterinari. Può quindi intervenire non solo nel caso in cui sul territorio di un paese terzo si manifesti o si diffonda una malattia o una zoonosi che possa costituire un grave rischio per gli animali o per la salute umana, bensì anche nel caso in cui ciò sia giustificato da un motivo grave di polizia sanitaria o di protezione della salute umana.

61. Dall'art. 19 della direttiva 90/675 deriva, a mio parere, che la Commissione può vietare le importazioni di prodotti, nella fattispecie della pesca, per tutto il tempo che ritiene necessario, ove risulti non solo che sussistono rischi concreti connessi all'importazione di prodotti della pesca rivelatisi pericolosi per la salute (in quanto, ad esempio, avariati), ma anche semplicemente qualora nel paese esportatore si riscontrino o un'assoluta carenza di controlli sanitari o gravi insufficienze dei controlli sanitari ivi praticati, a prescindere dall'esistenza in concreto di un pericolo per la salute. La Commissione può quindi vietare le importazioni allo scopo di evitare il consumo non soltanto di prodotti pericolosi per la salute bensì anche di prodotti insufficientemente controllati, allorché, nell'uno e nell'altro caso, ritenga sussistere gravi ragioni.

62. In svariate occasioni la Corte si è pronunciata non soltanto in merito all'ampiezza dei poteri delle istituzioni comunitarie, nell'ambito delle competenze definite dal Trattato per l'applicazione della politica agricola, ma anche in merito ai limiti del controllo che essa può esercitare allorché tali istituzioni dispongono di ampia discrezionalità e debbono valutare situazioni economiche complesse. Pertanto, la Corte dichiara che, nell'ambito dell'organizzazione comune di mercato [42], «il sindacato giurisdizionale sull'esercizio di detto potere deve limitarsi agli eventuali vizi di errore manifesto, sviamento di potere o palese sconfinamento dai limiti del potere discrezionale» [43].

42 — Vale la pena di ricordare che, stando al primo 'considerando' della direttiva 91/493, essa è stata emanata allo scopo, tra l'altro, di «garantire un armonioso funzionamento dell'organizzazione comune del mercato nel settore dei prodotti della pesca».

43 — Ciò significa che, quando l'istituzione competente gode di un ampio potere discrezionale, la Corte, non avendo la facoltà di sostituire la propria valutazione a quella dell'istituzione competente, nella fattispecie la Commissione, dovrebbe giungere alla ragionevole certezza, anche sulla scorta degli elementi probatori dedotti dalle parti, che i limiti della discrezionalità non sono stati superati; che, cioè, non vi è manifesto errore nella valutazione dei fatti, che potrebbe incidere sulla validità della decisione, né un'erronea qualificazione entro una nozione giuridica vaga, né sviamento di potere nell'adottare la decisone, né una valutazione manifestamente erronea di tali circostanze, e che la motivazione è legittima; v. sentenze Roquette Frères/Consiglio, citata alla nota 39 (punto 25), 12 luglio 1979, causa 166/78, Italia/Consiglio (Racc. 2575, punto 14), nonché sentenza Commissione/Consiglio, citata alla nota 39 (punto 18). V. inoltre paragrafo A, in fine, delle conclusioni dell'avvocato generale J. Gand nella causa 8/65, Acciaierie e Ferriere Pugliesi/Alta Autorità CECA (sentenza 8 febbraio 1966, Racc. pag. 1).

63. Esamineremo in ordine successivo i motivi dedotti dalla Affish e, in particolare, in che misura le circostanze che hanno indotto la Commissione ad emanare la decisione 95/119 costituiscano una giustificazione sufficiente, se cioè la sua motivazione sia o meno errata.

2. Insufficienza della motivazione della decisione controversa

64. Occorre anzitutto ricordare che, ai sensi dell'art. 190 del Trattato, gli atti delle istituzioni comunitarie devono essere motivati. Orbene, per giurisprudenza costante della Corte [44], la motivazione prescritta dall'art. 190 «dev'essere adeguata alla natura dell'atto considerato. Essa deve far apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui promana l'atto, onde consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e onde permettere alla Corte di esercitare il proprio controllo. Emerge inoltre dalla predetta giurisprudenza come non si possa esigere che la motivazione di un atto specifichi i vari elementi di fatto e di diritto che ne costituiscono oggetto, qualora l'atto stesso sia in armonia con il contesto normativo di cui fa parte».

65. Per quanto riguarda l'insufficienza della motivazione, ricordo che la motivazione è insufficiente allorché non fa riferimento alle circostanze di fatto in base alla cui valutazione l'istituzione de qua ha ritenuto ricorrere i motivi che giustificano l'emanazione dell'atto e nella stessa non sono formulati con sufficiente chiarezza gli scopi perseguiti [45].

66. Nel primo 'considerando' della controversa decisione 95/119 si legge 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».

67. Ai sensi del secondo 'considerando', «la decisione 94/206/CE della Commissione vieta l'importazione di partite di molluschi bivalvi e gasteropodi marini originari del Giappone, ad eccezione delle conchiglie dei pellegrini e di altri pettinidi congelati o trasformati».

44 — V. ad esempio sentenze 14 luglio 1994, causa C-353/92, Grecia/Consiglio (Racc. pag. I-3411, punto 19), 13 ottobre 1992, cause riunite C-63/90 e C-67/90, Portogallo e Spagna/Consiglio (Racc. pag. I-5073, punto 16), 9 novembre 1995, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e a. (II), citata alla nota 23 (punto 16), e 29 febbraio 1996, Commissione/Consiglio, citata alla nota 39 (punto 29).

45 — V. sentenze 13 novembre 1990, causa C-331/88, Fedesa e a. (Racc. pag. I-4023, punto 29), e 23 febbraio 1988, causa 68/86, Regno Unito/Consiglio (Racc. pag. 855, punto 28).

68. Alla luce delle conclusioni della missione di esperti, la Commissione, come risulta dal terzo 'considerando' della decisone de qua, ha ritenuto 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».

69. Dall'esame della relazione degli esperti comunitari risulta che le loro osservazioni si sono concentrate (punti 2 e 3 della relazione) essenzialmente sulle gravi carenze dei controlli sanitari effettuati dalle competenti autorità giapponesi, sottolineando contemporaneamente i gravi rischi per la salute riscontrati nel corso delle ispezioni (v., in particolare, i punti 1.4, 2.3 e 3.2 della relazione).

70. In sostanza, tutta la relazione degli esperti, cui fa espressamente riferimento il primo 'considerando' della decisione della Commissione, ma soprattutto il terzo paragrafo della relazione, illustra le ragioni per le quali la situazione negli stabilimenti alieutici visitati, in particolare la struttura, le attrezzature, l'igiene, i metodi di produzione e le carenze nei controlli effettuati dalle autorità giapponesi competenti non soltanto non erano conformi ai dettami della direttiva 91/493, ma comportavano altresì gravi rischi per la salute. Risulta quindi che ricorrevano gravi ragioni per adottare misure di tutela della salute, tenuto conto della natura dei prodotti della pesca, il cui controllo, come sottolinea la Commissione, può essere efficace solo allo stadio della produzione. Ritengo pertanto che la motivazione della decisione controversa, facendo globalmente riferimento alle conclusioni negative della relazione, non sia insufficiente né erronea, atteso che si può ritenere che ricorrano i presupposti di cui all'art. 19 della direttiva, sui quali la Commissione si è fondata per emanare la decisione.

71. Né ritengo che la motivazione della decisione della Commissione impugnata possa considerarsi insufficiente perché sintetica. Vero è che la motivazione non contiene un elenco esauriente di tutte le fasi dell'iter logico seguito dalla Commissione, non riproduce tutte le conclusioni cui è pervenuta la missione di esperti inviata in Giappone, né spiega perché non fosse opportuno un provvedimento meno restrittivo. Tuttavia, la decisione impugnata — atto emanato nell'ambito di un potere discrezionale — contiene, seppure in modo succinto, il riferimento alle circostanze di fatto prese in considerazione dalla Commissione e i ragionamenti giuridici che ne giustificano l'adozione. Proprio perché si tratta di un atto emanato nell'esercizio di un potere discrezionale, è sufficiente una motivazione succinta, come ha osservato anche l'avvocato generale M. Lagrange [46].

46 — V. le sue conclusioni nelle cause riunite 36/59-38/59 e 40/59, Präsident e a./Alta Autorità CECA, in cui è stata pronunciata la sentenza 15 luglio 1960 (Racc. pag. 829).

72. Le gravi carenze in materia di igiene e di controllo da parte delle autorità giapponesi ritengo siano tipici esempi di «motivo grave di polizia sanitaria» o di «motivo grave di protezione della salute umana».

73. Pertanto, il complesso dei 'considerando' della decisione costituisce una motivazione che, non solo in considerazione del suo tenore letterale ma anche del contesto della sua adozione (richiamo a «vizi gravi in materia di igiene e di controllo») e della normativa che disciplina la materia [47], dev'essere ritenuta sufficiente ai sensi dell'art. 190 del Trattato.

C — *Violazione del principio di proporzionalità*

74. A parere della Affish, la decisone de qua contravviene al principio di proporzionalità, che informa anche l'art. 19 della direttiva 90/675 [48]. In particolare, afferma che la misura scelta dalla Commissione non era né idonea né necessaria allo scopo perseguito, e che non è stata esaminata la possibilità di adottare un provvedimento meno drastico. Infine, secondo la Affish, gli svantaggi derivanti dalla scelta del provvedimento de quo ne superano i vantaggi.

1. La finalità perseguita e l'idoneità del provvedimento adottato

75. Secondo la Affish, il fatto che le autorità locali di una regione del Giappone non procedano ai necessari controlli sanitari non giustifica l'adozione da parte della Commissione di un provvedimento tanto restrittivo.

76. Il giudice nazionale osserva che, stando ai punti 1.3-1.5 della relazione, non veniva attribuita attenzione sufficiente ai punti critici del processo produttivo, all'approvvigionamento di acqua e al sistema di identificazione delle partite. Sottolinea inoltre che i quattro stabilimenti pressi i quali si rifornisce la Affish corrispondono perfettamente alle prescrizioni comunitarie. Rileva quindi che i risultati cui è pervenuta la missione di esperti [49] non giustificano l'emanazione di un provvedimento tanto restrittivo, in quanto non sono state fatte precise contestazioni nei

47 — V., a titolo indicativo, anche sentenze 25 ottobre 1984, causa 185/83, Rijksuniversiteit te Groningen (Racc. pag. 3623, punto 38); 26 giugno 1986, causa 203/85, Nicolet Instrument (Racc. pag. 2049, punto 10); 8 giugno 1989, causa 167/88, Association générale des producteurs de blé et autres céréales (Racc. pag. 1653, punto 34); 6 luglio 1993, cause riunite C-121/91 e C-122/91, CT Control e JCT Benelux/Commissione (Racc. pag. I-3873, punto 31).

48 — Secondo la Affish, l'art. 19 sancisce un duplice criterio di proporzionalità, laddove dispone che i provvedimenti adottati siano motivati e che la scelta del provvedimento sia effettuata in considerazione della situazione esistente.

49 — Né il giudice a quo né la Affish mettono in discussione la validità delle conclusioni formulate dalla missione di esperti con riferimento agli specifici stabilimenti visitati.

confronti di qualche prodotto tali da giustificare l'adozione di misure di salvaguardia in forza dell'art. 19 della direttiva 90/675, come era avvenuto in precedenza con le conchiglie dei pellegrini, che erano state poi vietate.

77. Questo argomento va disatteso.

78. Per giurisprudenza costante, dal principio gerarchicamente superiore della proporzionalità deriva che «la legittimità di provvedimenti che impongono oneri finanziari agli operatori è subordinata alla condizione che detti provvedimenti siano idonei e necessari per il conseguimento degli obiettivi legittimamente perseguiti dalla normativa in causa, fermo restando che, qualora si presenti una scelta tra più misure appropriate, è necessario ricorrere alla meno restrittiva, e che gli oneri imposti non devono essere sproporzionati in relazione agli scopi perseguiti» [50].

79. Per quanto riguarda il controllo giurisdizionale sui citati presupposti, occorre sottolineare, come ho già precisato innanzi, che per giurisprudenza consolidata della Corte [51], «il legislatore comunitario dispone in materia di politica agricola comune di un potere discrezionale corrispondente alle responsabilità politiche che gli artt. 40 e 43 del Trattato gli attribuiscono. Di conseguenza, solo il carattere manifestamente inidoneo di un provvedimento adottato in tale ambito, in relazione allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire, può inficiare la legittimità di un siffatto provvedimento».

80. Occorre pertanto, in primo luogo, esaminare lo scopo della controversa decisione 95/119, per poter poi verificare se il provvedimento emanato dalla Commissione sia idoneo e necessario a conseguirlo e se gli svantaggi non superino i vantaggi.

81. Risulta dal primo considerando che obiettivo della decisione de qua è la tutela della salute umana, che il consumo di prodotti della pesca originari del Giappone potrebbe mettere a repentaglio, essendo state riscontrate gravi deficienze sul piano igienico.

82. La Corte, nella recente ordinanza emessa nella causa sull'encefalopatia spongiforme bovina, nota come «causa della mucca pazza» [52], procedendo a un contemperamento degli interessi in conflitto, ha sottolineato che l'art. 3, lett. o), del Trattato CE annovera, tra gli obiettivi della Comunità, quello

50 — V. ad esempio sentenze 11 luglio 1989, causa 265/87, Schräder (Racc. pag. 2237, punto 21); 13 novembre 1990, Fedesa e a., citata alla nota 45 (punto 12), nonché sentenze 4 luglio 1996, causa C-295/94, Hüpeden (Racc. pag. I-3375, punto 14), e causa C-296/94, Pietsch (Racc. pag. I-3409, punto 15).

51 — V. a titolo indicativo sentenze 11 luglio 1989, Schräder, citata alla nota 50 (punto 22); 13 novembre 1990, Fedesa e a., citata al nota 45 (punto 14), e 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio (Racc. pag. I-4973, punti 89 e 90).

52 — Ordinanza 12 luglio 1996, causa C-180/96 R, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. I-3903).

di dare «un contributo al conseguimento di un elevato livello di protezione della salute». Continua affermando che «detto obiettivo è ricordato nell'art. 129, n. 1, primo comma, del medesimo Trattato, secondo il quale la Comunità contribuisce a garantire un livello elevato di protezione della salute umana», aggiungendo poi che «il terzo comma del medesimo numero precisa inoltre che le esigenze di protezione della salute costituiscono una componente delle altre politiche della Comunità» [53]. È peraltro significativo che nella stessa ordinanza la Corte abbia dichiarato che «il perseguimento degli obiettivi della politica agricola comune non può prescindere da esigenze di interesse generale quali la tutela dei consumatori o della salute e della vita delle persone e degli animali, esigenze che le istituzioni comunitarie devono tenere in considerazione nell'esercizio dei loro poteri» [54].

83. Alla luce di questa giurisprudenza, ritengo che nel caso di specie il provvedimento emanato dalla Commissione, vale a dire il divieto di importazione di tutti i prodotti della pesca dal Giappone, fosse idoneo a conseguire lo scopo prefisso, di rango certamente superiore, della tutela della salute, e ciò in ragione del livello insufficiente dei controlli svolti dalla competenti autorità sanitarie giapponesi sugli stabilimenti visitati dagli esperti comunitari (paragrafo 1 e punti 3.1 e 3.2 della loro relazione), nonché dei rischi per la salute che le carenze riscontrate comportavano [55].

2. La necessità del provvedimento adottato

84. Secondo la Affish, i problemi si sono manifestati in sede di ispezione in un'unica zona del Giappone, diversa da quella in cui essa si rifornisce dei propri prodotti, per cui un generale divieto di importazione dal Giappone non era necessario per conseguire l'obiettivo voluto.

85. Il giudice di rinvio sottolinea che le conclusioni degli esperti comunitari non possono essere considerante rappresentative, in quanto in uno degli stabilimenti controllati la situazione è stata giudicata «adeguata». Inoltre, il controllo è stato effettuato su un numero molto esiguo (quattro) di stabilimenti, in una regione del Giappone ben determinata, completamente diversa da quella in cui la Affish si rifornisce.

53 — Punto 63.

54 — Punto 63; v. anche sentenza 23 febbraio 1988, causa 68/86, Regno Unito/Consiglio, citata alla nota 45 (punto 12).

55 — Le carenze nel controllo sanitario, come ha sottolineato la Commissione in udienza, sono dovute alla normativa vigente in Giappone. In particolare, mentre le autorità centrali emanano norme generali cui tutte le autorità periferiche debbono conformarsi, non vi è però un controllo centralizzato sulla loro osservanza da parte delle autorità locali a livello di prefetture.

a) Il ricorso a controlli su campione

86. Per valutare la necessità del provvedimento adottato dalla Commissione occorre a mio parere accertare se i risultati di un controllo su campione possano costituire fondamento sufficiente per la misura generale di divieto nei confronti dei prodotti della pesca di origine giapponese adottata dalla Commissione. La questione è peraltro rilevante in quanto tanto la Affish quanto il giudice a quo affermano che in Giappone, a causa della struttura decentrata del controllo sanitario della produzione, non vi è un ente centrale di controllo degli stabilimenti, ma che ciò non significa che in altre regioni dello stesso paese il controllo sia a tal punto carente da rendere necessario il divieto di qualunque importazione.

87. Ritengo che un controllo in loco su campione fosse il metodo appropriato per accertare la situazione degli stabilimenti alieutici giapponesi, i quali, come risulta dalle relazioni degli esperti e come è stato sottolineato dalla Commissione in udienza, non corrispondevano alle prescrizioni comunitarie. Di conseguenza, la Commissione poteva trarne conclusioni in ordine alla situazione esistente in tali stabilimenti in via più generale, in base alla legge della probabilità e al principio dell'applicazione estensiva, avvalendosi cioè del metodo induttivo.

88. Questa interpretazione trova fondamento nella giurisprudenza della Corte secondo la quale la Commissione può fondarsi sui risultati di un controllo a campione, effettuato in modo sufficientemente affidabile, nonché sulle conclusioni di esperti, vale a dire di scienziati con conoscenze specialistiche che siano in grado di valutare compiutamente la gravità della situazione [56], e in base a tali accertamenti può emanare un atto riguardante un insieme [57], di cui talune parti sono state controllate [58].

89. Inoltre, la Corte ha dichiarato che, in mancanza di norme specifiche, la Commissione ha la facoltà di applicare i metodi di

56 — V. sentenza 21 novembre 1991, causa C-269/90, Technische Universität München (Racc. pag. I-5469), vertente sulla concessione di una franchigia doganale per un apparecchio scientifico importato nella Comunità in ragione della mancanza di un apparecchio comunitario di pari valore scientifico. La Corte, dopo aver affermato (punto 21) che «la Commissione ha riconosciuto di essersi sempre attenuta ai pareri del gruppo di periti, laddove non poteva disporre di altre fonti d'informazione circa gli apparecchi considerati», ha dichiarato (punto 22) che «il gruppo di periti può assolvere il proprio compito soltanto qualora sia formato da persone in possesso delle conoscenze tecniche richieste nei diversi settori d'uso degli apparecchi scientifici di cui trattasi o qualora i componenti di questo gruppo si avvalgano della consulenza di periti in possesso di dette conoscenze».

57 — V. sentenza 9 agosto 1994, causa C-413/92, Germania/Commissione (Racc. pag. I-3781, punto 13), vertente su un sussidio alla trasformazione del latte scremato in caseina e caseinati. In tale causa la Corte ha ritenuto che nell'ambito del controllo affidato al competente ente d'intervento nazionale, la nozione di «sorveglianza permanente» ai sensi dell'art. 3, n. 3, del regolamento (CEE) della Commissione 24 aprile 1970, n. 756, relativo alla concessione di aiuti per il latte scremato trasformato per la fabbricazione di caseina e di caseinati (GU L 91, pag. 28), implica che, qualora dalle analisi ufficiali risulti che una parte delle partite che hanno superato i controlli interni eseguiti dal trasformatore non sono in realtà conformi ai requisiti del detto regolamento e non danno quindi diritto ad aiuto, le autorità nazionali sono tenute a effettuare ulteriori controlli, onde accertare se le altre partite per cui è stata presentata domanda di aiuto sono effettivamente conformi ai requisiti del regolamento, ovvero a effettuare un'opportuna estrapolazione, basandosi sul calcolo delle probabilità.

58 — Nella sentenza 20 maggio 1992, causa C-385/89, Grecia/Commissione (Racc. pag. I-3225), relativa alla liquidazione dei conti del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia («FEAOG»), la Corte ha esaminato la legittimità di una decisione della Commissione, adottata a seguito dell'effettuazione di un controllo su campione, e ha dichiarato che «benché la Commissione abbia l'obbligo di applicare metodi di controllo adeguati ed affidabili, spetta allo Stato membro ricorrente (...) fornire la prova che i metodi utilizzati dalla Commissione non erano adeguati al tipo di controllo da effettuare, né affidabili per quel che riguarda i risultati ottenuti» (punto 25).

controllo a suo parere più rappresentativi [59], ma vale pur sempre il principio generale secondo cui i metodi scelti devono essere affidabili [60].

90. Nel caso di specie, non mancano norme sui requisiti cui devono rispondere gli stabilimenti della pesca, giacché le norme contenute nell'allegato della direttiva 91/493 costituiscono un orientamento in questo senso, ma mancano norme relative al numero di stabilimenti da controllare. Poiché la Commissione in pratica non avrebbe potuto controllare tutti gli stabilimenti di pesca del Giappone che esportavano nella Comunità, ritengo che ci si possa accontentare dei risultati di un controllo su campione, e fondarsi sulle conclusioni stilate dagli esperti comunitari a seguito dell'effettuazione di un controllo su un numero rappresentativo di stabilimenti, traendone conclusioni in ordine alla situazione generale degli stabilimenti di pesca in Giappone.

91. Poiché la Affish non ha dedotto elementi da cui si possa desumere che tutti gli stabilimenti presso i quali acquista i suoi prodotti rispondono alle prescrizioni comunitarie, non è accoglibile l'argomento secondo il quale la Commissione, per emanare una decisione, non poteva fondarsi sulle conclusioni della missione di esperti inviata ad eseguire un controllo in loco sugli stabilimenti di pesca di un paese terzo.

b) La necessità dell'atto adottato

92. Il divieto generalizzato di importazione dei prodotti della pesca originari del Giappone era, a parere della Commissione, necessario per un'efficace tutela della salute umana.

93. Come giustamente osserva la Commissione, il divieto non avrebbe potuto limitarsi alla determinata zona in cui, in esito a un controllo, è stato riscontrato il problema, né soltanto a taluni stabilimenti. Ciò per tre motivi:

a) Il fatto che le stesse autorità giapponesi abbiano indicato gli stabilimenti da ispezionare [61] e abbiano determinato la zona precisa in cui il controllo avrebbe dovuto avvenire [62], dove le condizioni igieniche

59 — V. l'analisi di cui al paragrafo 34 e ss. delle conclusioni dell'avvocato generale C. Gulmann nella causa C-385/89, Grecia/Commissione, citata alla nota 58.

60 — V. sentenza 10 ottobre 1991, cause riunite C-161/90 e C-162/90, Petruzzi (Racc. pag. I-4845, punti 17 e 18), che riguardava controlli su campione delle caratteristiche organolettiche dell'olio di oliva.

61 — È ovvio supporre che siano stati scelti gli stabilimenti più rappresentativi di un livello medio, se non addirittura i migliori.

62 — Come la Commissione ha precisato in udienza a seguito di apposito quesito della Corte.

sono state giudicate carenti, ha indotto la Commissione a concludere ragionevolmente che la situazione fosse all'incirca la stessa anche negli stabilimenti non visitati dagli esperti comunitari.

b) Come sottolinea la relazione degli esperti (punto 3.3), le carenze riscontrate nei controlli effettuati dalle competenti autorità periferiche giapponesi e l'impropria identificazione delle partite non fornivano alcuna garanzia sulla conformità dei prodotti esportati ai requisiti imposti dalla direttiva 91/493, né sulla loro provenienza da uno stabilimento autorizzato. D'altronde — come la Commissione ha sottolineato tanto nelle sue osservazioni quanto in udienza —, data la mancanza di un servizio centrale di controllo per tutto il Giappone, un'eventuale limitazione del divieto soltanto ad alcune zone non avrebbe in ogni caso assicurato che i prodotti provenienti da uno stabilimento sito in una zona «non inquinata», in cui tutte le norme igieniche sono rispettate, non si confondessero con prodotti non provenienti dalla stessa zona [63].

c) A parere della Commissione e del governo olandese, un divieto di importazione è più efficace di un controllo al momento dell'importazione, in quanto, data la natura dei prodotti della pesca, che subiscono facilmente alterazioni nocive per la salute, il controllo sanitario è più efficace se praticato alla fonte, vale a dire in fase di produzione [64]. Il controllo dei prodotti della pesca è infatti più efficace prima del confezionamento, quando si trovano sfusi, allorché esso è relativamente più semplice e verte indubbiamente su quantitativi maggiori. D'altronde, la logica del controllo in fase di produzione costituisce il fondamento delle direttive comunitarie sui controlli veterinari e sanitari della Comunità, e principalmente della direttiva 91/493 [65].

94. Un controllo su ciascuna partita di prodotti confezionati avviene ovviamente anch'esso, di fatto, su campione, giacché un controllo su tutte le confezioni sarebbe economicamente svantaggioso e richiederebbe tanto tempo da pregiudicare l'integrità del prodotto. Esso non garantisce tuttavia che tutti i pacchi della partita non contengano microorganismi patogeni, quand'anche, nel

63 — La Corte si è espressa in questo senso nell'ordinanza 12 luglio 1996, causa C-180/96 R, Regno Unito/Commissione, citata alla nota 52, affermando in particolare (punto 68) che «le ragioni per le quali il provvedimento di contenimento è esteso a tutto il Regno Unito, e non a una o più regioni determinate, è che la malattia, alcuni anni fa certamente circoscritta, si è estesa sull'intero territorio nazionale e che, in mancanza di un'adeguata identificazione di tutti gli animali, era impossibile determinare la loro provenienza e stabilire se, in un momento qualsiasi della loro esistenza, essi avessero fatto parte di una mandria nella quale fossero stati riscontrati casi di BSE. Al riguardo il Regno Unito ha infatti affermato in udienza che solo gli animali colpiti dalla BSE o sospettati di esserne colpiti venivano registrati e non ha contestato il dato, prodotto dalla Commissione, di 11 000 casi di animali malati di BSE per i quali non è stato possibile identificare la mandria d'origine». V. in proposito anche il punto 75 della stessa ordinanza.

64 — Come afferma la Commissione, il controllo in fase di produzione è riconosciuto in tutto il mondo come sistema efficace per far fronte ai problemi di cui trattasi. È quanto riconosciuto anche dal codex alimentarius dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO).

65 — Si rilevi che, nell'allegato alla direttiva 91/493, sono contenute prescrizioni attinenti alle navi officina, norme applicabili durante e dopo le operazioni di sbarco, requisiti generali degli stabilimenti a terra, disposizioni particolari per la manipolazione dei prodotti della pesca negli stabilimenti a terra; vi si prevede come debba avvenire il controllo sanitario e come debba essere effettuata la sorveglianza delle condizioni di produzione; sono inoltre previste norme sul confezionamento, l'identificazione, la conservazione e il trasporto di tali prodotti.

complesso, la partita sia ritenuta conforme ai requisiti della normativa comunitaria [66]. Pertanto, un controllo al momento dell'importazione non può essere completo ed è meno rappresentativo e, di conseguenza, meno affidabile del controllo in fase di produzione e trasformazione.

95. Da quanto sopra si evince che non vi era alcuna alternativa e che la decisione della Commissione, la quale — si noti — è stata adottata in conformità al parere del comitato veterinario permanente, costituiva l'unico provvedimento idoneo e necessario alla tutela della salute [67].

3. Raffronto tra vantaggi e svantaggi

96. A parere della Affish, la lesione del suo diritto al libero esercizio di un'attività economica e il conseguente enorme danno che subirebbe a causa del rischio di annientamento del mercato del prodotto «surimi» — il cui commercio costituisce il 72% del suo fatturato — rappresenta uno svantaggio che non viene compensato dai vantaggi in termini di tutela della salute.

97. Alla luce dell'analisi che precede, ritengo che, data l'importanza preminente dello scopo perseguito, cioè la tutela della salute, gli svantaggi, costituiti dalla lesione del diritto al libero esercizio di un'attività economica [68], nella fattispecie quella della Affish, e il danno che quest'ultima subisce a causa del divieto d'importazione di una determinata categoria di prodotti, indipendentemente dalla data in cui sono stati esportati dal Giappone, cioè prima o dopo il 7 aprile 1995, data di emanazione della decisione 95/119, non hanno superato i vantaggi. Un problema di validità della decisone per

66 — È peraltro sintomatico della rilevanza attribuita ai controlli in fase di produzione il fatto che, ai sensi dell'art. 11, n. 2, della direttiva 91/493, i prodotti della pesca importati da paesi terzi debbono soddisfare condizioni particolari di importazione. La determinazione di tali condizioni avviene, tra l'altro, a seguito di controllo in loco delle condizioni di produzione, magazzinaggio e spedizione dei prodotti destinati alla Comunità.

67 — Come ha opportunamente sottolineato il governo finlandese nelle sue osservazioni scritte, questo potere della Commissione è eccezionalmente importante, soprattutto per quanto riguarda i piccoli paesi della Comunità, che non dispongono dei mezzi necessari per procedere ai necessari controlli sanitari.

68 — Nella nota «causa delle banane» (sentenza 5 ottobre 1994, Germania/Consiglio, citata alla nota 51, punto 78), la Corte, dopo aver rilevato che la libertà di esercizio delle attività professionali fa parte dei principi generali del diritto comunitario, ha ricordato che non si tratta tuttavia di una prerogativa assoluta, dovendo invece essere intesa alla luce della sua funzione sociale. Ne consegue che al libero esercizio di un'attività professionale possono essere 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 dei diritti così garantiti; v., nello stesso senso, anche sentenze 11 luglio 1989, Schräder, citata alla nota 50 (punto 15); 13 luglio 1989, causa 5/88, Wachauf (Racc. pag. 2609, punto 18) e 10 gennaio 1992, causa C-177/90, Kühn (Racc. pag. I-35, punto 16).

violazione del principio di proporzionalità, quindi, non si pone [69].

prima di varare misure nei confronti del «kamaboko» giapponese, si sarebbe dovuto, secondo la Affish, inviare la stessa missione di esperti anche in tali paesi.

D — *Violazione del principio di uguaglianza*

98. La Affish ritiene che la Commissione abbia violato il principio della parità di trattamento tra gli operatori/importatori di prodotti «surimi» dal Giappone e quelli che importano dalla Tailandia e dalla Corea, principio sancito dall'art. 40, n. 3, del Trattato. Infatti, i prodotti «surimi» originari del Giappone sono in concorrenza con prodotti analoghi di origine tailandese o coreana, di qualità però inferiore (quanto al gusto, alla composizione e dal punto di vista della purezza batteriologica), che vengono importati liberamente nella Comunità. Pertanto,

99. La Corte afferma costantemente che [70], ai sensi dell'art. 40, n. 3, secondo comma, del Trattato, l'organizzazione comune dei mercati agricoli deve escludere ogni discriminazione tra produttori o consumatori della Comunità e che «questo divieto di discriminazione è solo un'espressione specifica del principio generale di uguaglianza in diritto comunitario, che impone che situazione analoghe non siano trattate in modo diverso e che situazioni diverse non siano trattate nello stesso modo, a meno che siffatto trattamento sia obiettivamente giustificato».

100. Ritengo che l'argomento dedotto in proposito dalla Affish non sia suffragato da prove, in quanto non è stato in alcun modo dimostrato che la situazione in Corea e in Tailandia, per quanto riguarda le condizioni di produzione e di smercio, fosse analoga a quella esistente in Giappone e, di conseguenza, che la Commissione abbia agito in violazione del principio superiore di uguaglianza.

69 — Nella causa della «mucca pazza» (C-180/96 R, citata alla nota 52) la Corte, procedendo al contemperamento degli interessi in conflitto, ha respinto la domanda del Regno Unito di sospendere l'esecuzione della decisione della Commissione 27 marzo 1996, 96/239/CE, relativa a misure di emergenza in materia di protezione contro l'encefalopatia spongiforme bovina (GU L 78, pag. 47). In particolare, ha dichiarato che (punti 91-93) «l'analisi sin qui svolta ha indubbiamente evidenziato che è verosimile che dal mantenimento, in questo frattempo, del divieto di esportazione derivi un danno in termini di interessi commerciali e sociali, e che tale danno sarebbe in parte difficilmente riparabile qualora la domanda principale dovesse essere accolta». Ha poi aggiunto: «Un pregiudizio del genere non può tuttavia apparire preminente a fronte del danno grave, in termini di sanità delle popolazioni, che potrebbe essere provocato dalla sospensione della decisione controversa e al quale non si potrebbe porre rimedio in caso di successivo rigetto della domanda principale». Ha perciò concluso che: «infatti, gli scienziati possiedono ancora una conoscenza incompleta della malattia di Creutzfeldt-Jakob e, in particolare, della variante scoperta di recente. (...) Dato che la spiegazione più probabile di questa malattia mortale consiste nell'esposizione alla BSE, non è consentita esitazione alcuna. Pur ammettendo le difficoltà di ordine economico e sociale generate nel Regno Unito dalla decisione della Commissione, la Corte non può che riconoscere *l'importanza prevalente* da attribuire alla protezione della salute» (il corsivo è mio).

70 — V., a titolo indicativo, sentenza 19 marzo 1992, causa C-311/90, Hierl (Racc. pag. I-2061, punto 18), nonché sentenze 25 ottobre 1978, Royal Scholten Honig, citata alla nota 30 (punti 25-27); 20 settembre 1988, causa 203/86, Spagna/Consiglio (Racc. pag. 4563, punto 10); 17 maggio 1988, causa 84/87, Erpelding (Racc. pag. 2647, punto 29); 21 febbraio 1990, cause riunite da C-267/88 a C-285/88, Wuidart e a. (Racc. pag. I-435, punto 13), e 15 febbraio 1996, causa C-63/93, Fintan Duff (Racc. pag. I-569, punto 26).

E — *Violazione del principio del legittimo affidamento*

101. La Affish afferma che l'art. 19 della direttiva 90/675 lasciava un certo margine discrezionale per tener conto del principio del legittimo affidamento, che invece la Commissione avrebbe trascurato nell'emanare la controversa decisione 95/119. Sostiene che la decisione de qua non impone né poteva imporre l'immediato divieto di importazione di prodotti della pesca originari del Giappone, né era necessario un divieto d'importazione delle partite già spedite, per le quali sarebbe stato sufficiente un controllo speciale al loro arrivo sul territorio della Comunità.

102. Il governo italiano, nelle sue osservazioni, pur schierandosi in favore della validità della controversa decisione della Commissione, e pur riconoscendo che gli Stati membri non hanno il potere discrezionale loro conferito nell'ambito del'attuazione dei provvedimenti necessari per conformarsi a una direttiva comunitaria, osserva che la decisone 95/119, e in particolare il suo art. 3, non prevede espressamente un termine entro il quale gli Stati membri devono conformarsi. Sostiene che ciò deve avvenire entro un termine tempestivo e coerente con lo scopo dell'atto. Orbene, questa decisione non ostava a che l'autorità nazionale introducesse una misura di esecuzione che tenesse conto della specifica situazione delle partite già spedite, sulla scorta dei principi di certezza del diritto e di legittimo affidamento, alla luce dell'interesse comunitario.

103. Secondo il Rijksdienst, atteso che la decisione de qua non ha stabilito alcun periodo transitorio, né ha espressamente previsto la possibilità di fissare un periodo transitorio per la sua entrata in vigore, il governo olandese non poteva fissare esso stesso un periodo del genere [71].

104. Come la Corte ha dichiarato ripetutamente [72], «tale principio [del legittimo affidamento], che fa parte dell'ordinamento giuridico comunitario (...) costituisce il corollario del principio della certezza del diritto, che esige che le norme giuridiche siano chiare e precise, ed è diretto a garantire la prevedibilità delle situazioni e dei rapporti giuridici rientranti nella sfera del diritto comunitario»; ha precisato inoltre [73] che «secondo costante giurisprudenza della Corte, nulla giustifica che, nel settore delle organizzazioni comuni dei mercati, il cui scopo implica un costante adattamento in funzione dei mutamenti della situazione economica, gli operatori economici si aspettino di non essere soggetti a restrizioni dovute ad eventuali regole adottate nel frattempo e rientranti nella politica di mercato o nella politica strutturale». Ha infine sottolineato che «il principio della tutela del legittimo affidamento può essere fatto valere nei confronti di una normativa comunitaria solo se la Comunità stessa ha precedentemente determinato una situazione

71 — Rammento che la controversa decisione della Commissione è stata pubblicata il 7 aprile 1995. La Warenwetregeling adottata dai Paesi Bassi per conformarsi alla decisione reca la data del 13 aprile 1995 ed è entrata in vigore il successivo 15 aprile.

72 — V. sentenza 15 febbraio 1996, Fintan Duff, citata alla nota 70 (punto 20), nonché paragrafo 23 e ss. delle mie conclusioni in tale causa. V. anche sentenze 21 settembre 1983, cause riunite 205/82-215/82, Deutsche Milchkontor e a. (Racc. pag. 2633, punto 30), e 10 gennaio 1992, Kühn, citata alla nota 68 (punto 13).

73 — Sentenza Fintan Duff, citata alla nota 70 (punto 20).

tale da giustificare l'applicazione di questo principio» [74].

105. Alla luce di questa consolidata posizione giurisprudenziale della Corte ritengo che quanto dedotto dalla Affish in ordine alla violazione, da parte della Commissione, del principio del legittimo affidamento sia infondato. La norma in base alla quale è stata emanata la decisione 95/119 impone il conseguimento di un risultato che è la tutela della salute. Dal momento che la necessità di tutelare la salute — alla luce delle gravi carenze riscontrate dalla missione di esperti nei controlli sanitari effettuati — ha indotto la Commissione a rendere immediatamente applicabile il divieto emanato, gli Stati membri erano tenuti a conformarvisi.

106. Proprio perché la finalità perseguita consisteva nella tutela della salute, sarebbe stato a mio parere inammissibile lasciare margini discrezionali per prendere in considerazione il principio del legittimo affidamento dei singoli interessati. Di conseguenza, poco importerebbe la data di partenza dei lotti dal Giappone, prima o dopo il 7 aprile 1995.

107. Ritengo cioè che l'eventuale determinazione da parte degli Stati membri di un periodo transitorio avrebbe potuto mettere a repentaglio l'unitarietà dell'applicazione del diritto comunitario e l'efficacia del provvedimento varato [75]. Ove uno Stato membro avesse previsto misure transitorie per le partite già inoltrate, avrebbe trasgredito, a mio parere, l'art. 189, ai sensi del quale la decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi per i destinatari da essa designati [76].

108. Per tutti questi motivi, la mancata previsione di misure transitorie non può pregiudicare la validità della decisione della Commissione 95/119.

F — *Violazione dell'Accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie*

109. L'argomento dedotto dalla Affish riguarda nella fattispecie l'interpretazione e l'effetto diretto dell'Accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie [77]. La Affish ritiene, in particolare, che la decisione della Commissione contravvenga all'Accordo, le cui norme, a suo parere, possono essere fatte valere dalle imprese e dai

74 — V., ad esempio, sentenza Kühn, citata alla nota 68 (punto 14).

75 — V. sentenza 5 maggio 1981, causa 112/80, Dürbeck (Racc. pag. 1095), relativa alla sospensione provvisoria dell'immissione in libera pratica nella Comunità di mele da tavola originarie del Cile, in cui la Corte ha dichiarato (punto 50) che «tenuto conto delle esigenze cui rispondeva la sospensione provvisoria delle importazioni, provvedimenti transitori che escludessero da detta sospensione i contratti già stipulati avrebbero tolto qualsiasi effetto pratico al provvedimento di salvaguardia, aprendo il mercato delle mele da tavola della Comunità ad un volume di importazioni tale da mettere in pericolo il mercato stesso».

76 — L'art. 191, n. 3, del Trattato, peraltro, dispone che le decisioni sono notificate ai loro destinatari e hanno efficacia in virtù di tale notificazione.

77 — Citato alla nota 3.

singoli dinanzi ai giudici nazionali, in quanto contengono obblighi formulati con chiarezza, soggetti a sindacato giurisdizionale. Dinanzi al giudice nazionale la Affish ha sostenuto che, quand'anche si ritenesse che l'Accordo non abbia effetto diretto, il diritto comunitario, e specificamente l'art. 19 della direttiva 90/675, dev'essere interpretato alla luce delle disposizioni dell'Accordo stesso.

1. Sulla ricevibilità

110. Il rappresentante del governo olandese ha osservato in udienza che il giudice a quo non ha chiesto direttamente alla Corte se la decisione 95/119 sia invalida perché in contrasto con le disposizioni dell'Accordo, sebbene nell'ordinanza di rinvio si dica che la Affish aveva sollevato la questione. Ha affermato pertanto che l'esame da parte della Corte di questo profilo del problema solleva una questione di ricevibilità. Proprio perché il punto non è stato affrontato dal giudice nazionale, gli Stati membri non hanno esposto la loro opinione in merito, in conformità all'art. 20 dello Statuto CE della Corte [78].

78 — La Corte afferma costantemente che l'ordinanza di rinvio deve fornire le necessarie informazioni in ordine al contesto di fatto e di diritto della causa, in modo che gli Stati membri e le altre parti interessate possano presentare osservazioni ai sensi dell'art. 20 dello Statuto della Corte; v., ad esempio, ordinanze 20 marzo 1996, causa C-2/96, Sunino (Racc. pag. I-1543, punto 5), e 23 marzo 1995, causa C-458/93, Saddik (Racc. pag. I-511, punto 12), nonché sentenza 1° aprile 1982, cause riunite 141/81-143/81, Holdijk e a. (Racc. pag. 1299, punto 6).

111. Ritengo che queste affermazioni vadano disattese. Poiché l'ordinanza di rinvio fa riferimento alla questione, in quanto la Affish l'aveva sollevata dinanzi al giudice nazionale nelle sue osservazioni, è necessario, al fine di rendere al giudice nazionale una risposta che gli sia utile, procedere all'esame della questione stessa, eliminando ogni dubbio circa la validità della decisione controversa [79].

2. L'effetto diretto delle disposizioni dell'Accordo

112. Come la Corte afferma costantemente, per accertare se le disposizioni di un accordo internazionale stipulato dalla Comunità possano avere effetto diretto, occorre, dopo aver esaminato lo spirito, la lettera e il contesto dell'accordo, verificare se le parti possano invocare tali disposizioni dinanzi al giudice nazionale [80]. Si deve cioè verificare che siano sufficientemente precise ed incondizionate, e che non richiedano l'adozione di ulteriori

79 — La giurisprudenza della Corte non osta all'esame di un motivo richiamato da una delle parti anziché posto direttamente dal giudice nazionale; v. sentenza 25 ottobre 1978, Royal Scholten Honig, citata alla nota 30 (punti 16 e 17). D'altronde, la Corte ha più volte interpretato disposizioni la cui interpretazione non era stata espressamente richiesta dal giudice nazionale, decidendo se le norme la cui validità era posta in dubbio da tale giudice fossero incompatibili con norme da essa stessa interpretate d'ufficio, ma ciò è avvenuto sempre al fine di fornire alle questioni sollevate una riposta che fosse utile al giudice a quo; v., ad esempio, sentenze 28 giugno 1978, Simmenthal (punto 57); 16 dicembre 1992, Claeys (punto 21 in combinato disposto con il punto 10), e 18 marzo 1993, Viessmann (punto 17), citate alla nota 32.

80 — È quanto dichiarato dalla Corte, ad esempio, a proposito dell'effetto diretto dell'accordo di libero scambio tra la Comunità e il Portogallo nella sentenza 26 ottobre 1982, causa 104/81, Kupferberg (Racc. pag. 3641, punto 23). V., nello stesso senso, sentenze 5 ottobre 1994, Germania /Consiglio, citata alla nota 51 (punti 105-110); 12 dicembre 1972, cause riunite 21/72-24/72, International Fruit Company (Racc. pag. 1219, punti 19-29), nonché 6 marzo 1983, causa 266/81, SIOT (Racc. pag. 731, punto 28).

provvedimenti di esecuzione. Ritengo che la questione debba essere risolta nell'ambito del complesso di accordi scaturiti dai negoziati multilaterali dell'Uruguay Round (1986-1994).

113. Sotto il regime precedente, quello dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (GATT), la Corte, esaminandone la ratio, il contesto e la lettera, ha costantemente dichiarato [81] che «[le particolarità di tale Accordo] i singoli della Comunità non possono farle valere in giudizio per contestare la legittimità di atti comunitari» e che «ostano parimenti a che la Corte prenda in considerazione le disposizioni dell'Accordo generale per valutare la legittimità di un regolamento nell'ambito di un ricorso proposto da uno Stato membro ai sensi dell'art. 173, primo comma, del Trattato» [82].

114. Vedremo ora se, in base alla ratio, al contesto e al tenore letterale delle disposizioni del recente Accordo sulla OMC [83], di cui l'Accordo de quo è un allegato, si possa desumere che tali disposizioni possono essere richiamate direttamente dinanzi ai giudici e possa essere contestata la legittimità di un atto comunitario, dato che gli accordi internazionali conclusi dalla Comunità prevalgono sulle norme di diritto comunitario derivato [84]. Intendo dire che l'analisi delle disposizioni dell'Accordo alla luce tanto dell'oggetto e dello scopo quanto del suo contenuto complessivo contribuisce a giungere a conclusioni in ordine all'esistenza o meno di un effetto diretto.

115. La Corte ha ripetutamente sottolineato che gli effetti di un accordo internazionale nell'ordinamento giuridico della Comunità vanno determinati tenendo conto delle finalità e della natura dell'accordo stesso. Ha inoltre dichiarato che tali effetti non possono essere determinati prescindendo dall'origine internazionale delle disposizioni dell'accordo e che, in conformità ai principi del diritto internazionale, le parti contraenti sono libere di convenire gli effetti che le disposizioni dell'accordo devono produrre nei rispettivi ordinamenti interni [85].

116. La Corte, ricercando la lettera, lo spirito e il contesto del GATT del 1947, ha sottolineato che tale Accordo, fondato ai sensi del suo preambolo sul principio di negoziati da condursi su «una base di reciprocità e di vantaggio mutui», «è caratterizzato dalla grande flessibilità delle sue disposizioni, in ispecie di quelle relative alla possibilità di deroghe, ai provvedimenti ammessi in caso di

81 — V. sentenza 5 ottobre 1994, Germania/Consiglio, citata alla nota 51 (punto 109). V. anche le più risalenti sentenze 12 dicembre 1972, cause riunite 21/72-24/72, International Fruit Company, citata alla nota 80 (punti 19-29); 24 ottobre 1973, causa 9/73, Schlüter (Racc. pag. 1135, punti 28-30), e 6 marzo 1983, SIOT, citata alla nota 80 (punto 28).

82 — V. anche sentenza 12 dicembre 1995, causa C-469/93, Chiquita Italia (Racc. pag. I-4533, punti 26-29).

83 — Citato alla nota 4.

84 — V. sentenza 10 settembre 1996, causa C-61/94, Commissione/Germania (Racc. pag. 3989, punto 52).

85 — Sentenza 26 ottobre 1982, Kupferberg, citata alla nota 80 (punto 17).

difficoltà eccezionali ed alla composizione delle controversie fra i contraenti» [86]. Analizzando in ordine successivo le particolarità del precedente GATT, la Corte ha dichiarato che le sue disposizioni «sono sprovviste di carattere incondizionato e che l'obbligo di riconoscere loro il valore di norme di diritto internazionale direttamente applicabili negli ordinamenti giuridici interni dei contraenti non può essere fondato sullo spirito, sulla struttura o sulla lettera dell'accordo» [87].

117. La Corte ha riconosciuto che dalle disposizioni del precedente GATT non poteva derivare l'obbligo per le parti contraenti di riconoscere loro il valore di norme di diritto internazionale direttamente applicabili nei loro ordinamenti giuridici [88]. In mancanza tuttavia di un obbligo siffatto discendente dall'Accordo stesso, ha lasciato aperta la possibilità di «controllare la legittimità dell'atto comunitario di cui trattasi alla luce delle norme del GATT» «solo nell'ipotesi in cui la Comunità abbia inteso dare esecuzione ad un obbligo particolare assunto nell'ambito del GATT o in quella in cui l'atto comunitario rinvii espressamente a precise disposizioni dell'Accordo generale» [89].

118. Esamineremo ora se le concrete disposizioni dell'Accordo sull'OMC nonché del nuovo GATT [90] possano essere direttamente applicabili, alla luce dei criteri elaborati dalla Corte e, più in generale, se si possa riconoscere alle parti la possibilità di far valere direttamente le disposizioni dell'Accordo.

119. Ritengo che le disposizioni dell'Accordo sull'OMC, così come quelle del GATT del 1994, continuino ad essere caratterizzate da un'ampia flessibilità, che non consente di riconoscere loro effetto diretto, né che le parti le facciano valere dinanzi ai giudici nazionali [91]. Ciò vale per le disposizioni che riguardano la possibilità di introdurre eccezioni e i provvedimenti che possono essere adottati nel caso in cui si manifestino difficoltà eccezionali, nonché quelle relative alla composizione delle

86 — V., ad esempio, sentenze 12 dicembre 1972, International Fruit Company, citata alla nota 80 (punto 21) e 5 ottobre 1994, Germania/Consiglio, citata alla nota 51 (punto 106).

87 — V. ad esempio sentenza 5 ottobre 1994, Germania/Consiglio, citata alla nota 51 (punto 110).

88 — Sentenza 5 ottobre 1994, Germania/Consiglio, citata alla nota 51 (punto 110).

89 — V. sentenza 5 ottobre 1994, Germania/Consiglio, citata alla nota 51 (punto 111), nonché le precedenti sentenze 22 giugno 1989, causa 70/87, Fediol/Commissione (Racc. pag. 1781), e 7 maggio 1991, causa C-69/89, Nakajima/Consiglio (Racc. pag. I-2069).

90 — GU 1994, L 336, pag. 11.

91 — Più in generale, su questa spinosa questione, v., ad esempio, gli articoli di Paolo Mengozzi, *Les droits des citoyens de l'Union européenne et l'applicabilité directe des accords de Marrakech*, in *Revue du Marché Unique Européen*, 1994, tomo 4, pagg. 165-174, e di C. W. A. Timmermans, *L'Uruguay Round: sa mise en oeuvre par la Comunauté européenne*, in *Revue du Marché Unique Européen*, 1994, tomo 4, pagg. 175-193.

controversie che insorgono tra le parti contraenti [92].

120. L'accordo è volto all'applicazione di misure di protezione sanitaria e fitosanitaria; certamente, le sue disposizioni devono essere interpretate anche alla luce del complesso delle norme che discendono dal GATT del 1994. Per quanto attiene, in particolare, agli artt. 2 e 5, ritengo che essi non siano formulati in modo sufficientemente chiaro e preciso perché una parte vi si possa richiamare dinanzi al giudice nazionale [93]. Infatti, come

92 — Vero è che il nuovo GATT contiene un meccanismo nuovo per la composizione delle controversie tra le parti, che ha forma quasi giurisdizionale, offrendo una maggiore garanzia nel settore dell'applicazione delle raccomandazioni e delle decisioni dell'organo di conciliazione ivi istituito (Dispute Settlement Body, in prosieguo: «DSB»), non previsto nel vecchio GATT. Si tratta dell'Allegato 2 dell'Accordo OMC, che contiene l'Intesa sulle norme e sulle procedure che disciplinano la risoluzione delle controversie (GU 1994, L 336, pag. 234). In ogni caso, lo spirito dei negoziati che caratterizzava il vecchio GATT non è scomparso dal nuovo GATT.
Ad esempio, si continua a prevedere la possibilità per gli Stati membri di attuare la compensazione o la sospensione di concessioni o di altri obblighi (art. 22, n. 1, dell'Intesa) per dirimere controversie o per evitarne l'insorgere.
Il carattere quasi giurisdizionale del DSB si riduce peraltro anche a causa del fatto che all'art. IX dell'Accordo che istituisce la OMC, intitolato «Processo decisionale», pur attenendosi alla prassi delle decisioni adottate all'unanimità istituita dal GATT del 1947 (n. 1), stabilisce che soltanto la Conferenza dei ministri e il Consiglio generale dei rappresentanti di tutti i membri, vale a dire organi politici (intergovernativi) hanno l'autorità di adottare interpretazioni dell'Accordo che istituisce l'OMC e degli accordi commerciali multilaterali (n. 2).
Si continua peraltro a prevedere la possibilità per qualsiasi membro di modificare o revocare i suoi impegni [art. XXI dell'Accordo generale sugli scambi di servizi (GATTS), che figura come Allegato 1 B all'Accordo sull'OMC (GU 1994, L 336, pag. 190)]. È caratteristica di questo spirito di flessibilità anche la previsione, all'art. XX dell'Accordo di cui trattasi, della possibilità per ciascun membro di indicare elenchi di impegni specifici che si assume con riferimento all'accesso al mercato di un membro da parte dei servizi e prestatori di servizi di un altro membro.
Nell'ambito del nuovo GATT si prevede, nel caso in cui sorga una controversia e dopo aver seguito il procedimento di composizione delle liti previsto nell'Intesa, la possibilità di concludere accordi diretti a una compensazione reciprocamente accettabile (art. 22, nn. 2 e 3, dell'Intesa).
Inoltre l'art. 8, n. 2, dell'Accordo sulle misure di salvaguardia (che figura come allegato 1 A all'Accordo sull'OMC, GU 1994, L 336, pag. 184), pur limitando in qualche modo la possibilità per un membro di applicare misure di salvaguardia per evitare, a causa di ingenti importazioni, di cagionare gravi danni al settore della produzione nazionale di prodotti simili o direttamente concorrenti (art. 2), consente di adottare tali misure (concordando strumenti adeguati di compensazione commerciale per gli effetti negativi della misura sui commerci dei membri interessati) e in particolare una riduzione degli obblighi previsti dal GATT del 1994 (art. 8; v. anche art. 5). In particolare, si prevede la possibilità di sospendere l'applicazione di concessioni o di altri obblighi equivalenti risultanti dal GATT del 1994 nei confronti del commercio che effettua un membro con il membro che applica la misura di salvaguardia. Permane inoltre la possibilità di adottare misure provvisorie di salvaguardia in circostanze eccezionali (art. 6). Ovviamente l'applicazione di misure di salvaguardia è consentita per il periodo necessario ad impedire un grave pregiudizio o a porvi rimedio o a facilitarne l'adeguamento (art. 7), e comunque per non più di otto anni (art. 7, n. 3), ma ritengo che questo non muti l'immagine di flessibilità che anche il GATT 1994 ci trasmette.
V. anche le riserve sollevate in tal senso sul punto da C. W. A. Timmermans nell'articolo citato alla nota 91, pagg. 178 e ss.

93 — Nella sentenza 5 febbraio 1976, causa 87/75, Bresciani (Racc. pag. 129, punto 25), la Corte ha dichiarato che l'art. 2, n. 1, della Convenzione di associazione tra la Comunità economica europea e gli Stati africani e malgascio associati a tale Comunità, firmata a Yaoundé il 20 luglio 1963, che fa espresso riferimento all'art. 13 del Trattato, ha effetto diretto e, di conseguenza, genera in favore dei cittadini il diritto di non pagare tasse di effetto equivalente a dazi doganali a uno Stato membro, diritto che i giudici nazionali della Comunità sono tenuti a garantire, giacché quest'obbligo è «preciso, e non subordinato ad alcuna riserva implicita o espressa da parte della Comunità».
Nella sentenza 29 aprile 1982, causa 17/81, Pabst & Richarz (Racc. pag. 1331), vertente sull'Accordo di associazione fra la Comunità economica europea e la Grecia, firmato ad Atene il 9 luglio 1961, e concluso ed approvato, in nome della Comunità, con decisione del Consiglio 25 settembre 1961 (GU n. 26 del 18 febbraio 1963), la Corte ha dichiarato (punto 27) che dalla lettera dell'art. 53, n. 1, dell'Accordo di associazione e dalla natura di esso risulta che tale norma «stabilisce un obbligo chiaro e preciso che non è subordinato, nel suo adempimento o nei suoi effetti, all'intervento di alcun atto ulteriore» e che «ciò premesso, l'art. 53, n. 1, va considerato direttamente efficace». Ha concluso (punto 28) affermando che l'importatore di alcolici da altri Stati membri o dalla Grecia può far valere dinanzi al giudice nazionale, tra l'altro, l'art. 53, n. 1, dell'accodo di associazione con la Grecia.
Nella sentenza 31 gennaio 1991, causa C-18/90, Kziber (Racc. pag. I-199), diretta ad accertare se avesse effetto diretto l'accordo di cooperazione tra la Comunità economica europea e il Regno del Marocco, firmato a Rabat il 27 aprile 1976, concluso in nome della Comunità con regolamento (CEE) del Consiglio 26 settembre 1978, n. 2211 (GU L 264, pag. 1) la Corte, esaminandone anzitutto il tenore letterale (punto 16), ha dichiarato che l'art. 41, n. 1, dell'accordo poteva essere direttamente applicato (punto 23) e le sue disposizioni potevano essere fatte valere dinanzi ai giudici nazionali, sia in ragione della natura e dell'oggetto dell'accordo, sia in ragione del contenuto della disposizione, che definiva in modo sufficiente tanto i destinatari di determinate prestazioni sociali quanto i loro diritti, aveva cioè effetto diretto (punti 24-29).

risulta dalla lettera dell'Accordo, la maggior parte dei paragrafi degli artt. 2 e 5, qui in discussione, si indirizzano ai membri dell'OMC [94], e, pur contenendo obblighi per i membri di fare o di non fare [95], è comunque indispensabile, come la Corte ha dichiarato in analoghi casi di verifica dell'effetto diretto di norme contenute in convenzioni internazionali [96], adottare provvedimenti integrativi di attuazione, vale a dire disposizioni di esecuzione dettagliate [97].

121. La necessità di adottare provvedimenti di esecuzione dettagliati emerge chiaramente dall'analisi di una serie di disposizioni dell'Accordo. Essa risulta, ad esempio, dall'art. 2, n. 2, dell'Accordo, ai sensi del quale una misura sanitaria o fitosanitaria non può essere mantenuta «in assenza di sufficienti prove scientifiche». Spetta alla autorità competenti determinare in che cosa consiste una prova scientifica «sufficiente» [98].

122. Non credo che l'esplicito riferimento alle «prove scientifiche disponibili» (art. 5, nn. 2 e 3, dell'Accordo) e ai «fattori economici pertinenti» (art. 5, n. 3) sia sufficiente a creare obblighi diretti per i membri. Si richiede dunque l'adozione di ulteriori provvedimenti d'esecuzione dettagliati. Lo stesso problema si presenta con l'art. 5, n. 4, a

94 — Le espressioni utilizzate sono chiare: «i membri fanno in modo» (art. 2, nn. 2 e 3), «i membri tengono conto» (art. 5, nn. 2, 4 e 6), «un membro può temporaneamente adottare misure», «i membri cercano di ottenere» (art. 5, n. 7).

95 — Leggiamo: «i membri fanno in modo», «i membri tengono conto»; l'espressione verbale ha, a mio parere, contenuto precettivo.

96 — Con la sentenza 10 settembre 1996, causa C-277/94, Taflan-Met e a. (Racc. pag. 4085), la Corte, senza negare che la decisione del Consiglio di associazione 19 settembre 1980, n. 3/80, relativa all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale degli Stati membri delle Comunità europee ai lavoratori turchi e ai loro familiari (GU 1983, C 110, pag. 60), sia vincolante per le parti contraenti, ha risolto la questione pregiudiziale sottopostale come segue: «Fintantoché non siano state adottate dal Consiglio le misure integrative necessarie per l'attuazione della decisione n. 3/80, gli artt. 12 e 13 di questa decisione non esplicano effetto diretto nel territorio degli Stati membri e non sono pertanto idonei a far sorgere, in capo ai singoli, il diritto di farle valere dinanzi ai giudici nazionali». V. anche le sentenze, meno recenti, 31 gennaio 1991, Kziber, citata alla nota 93 (punto 15), e 30 settembre 1987, causa 12/86, Demirel (Racc. pag. 3719, punto 14).

97 — L'idea che scaturisce dalla giurisprudenza della Corte è che, fintantoché la Comunità non procede all'adozione delle necessarie misure di esecuzione attinenti agli obblighi derivantile dal GATT, essa non potrebbe essere chiamata a rispondere in giudizio dell'adempimento di tali obblighi dagli operatori interessati. Potrebbe quindi utilizzare gli strumenti offertile dal GATT del 1947 e negoziare una soluzione con il terzo membro danneggiato. Se tuttavia adempisse il suo obbligo, allora per sua stessa volontà non si avvarrebbe di questa possibilità, e gli interessati potrebbero far valere la disposizione controversa in sede giudiziale. Ad esempio, nella causa 70/87, Fediol/Commissione, citata alla nota 89, la Corte ha dichiarato (punto 20) che constatare la grande flessibilità che caratterizza il GATT «non impedisce tuttavia alla Corte di interpretare e di applicare le norme dell'accordo generale con riferimento ad un determinato caso per verificare se talune pratiche commerciali debbano considerarsi incompatibili con le predette norme». Ha quindi concluso che «le disposizioni dell'accordo generale hanno un loro contenuto proprio, che è necessario ogni volta precisare, mediante interpretazione, ai fini della loro applicazione». A tale risultato la Corte è giunta in quanto il regolamento (CEE) del Consiglio 17 settembre 1984, n. 2641, relativo al rafforzamento della politica commerciale comune, particolarmente in materia di difesa contro le pratiche commerciali illecite (GU L 252, pag. 1), offriva agli operatori interessati il diritto di far valere le disposizioni del GATT nella denuncia da sottoporre alla Commissione per dimostrare l'illiceità delle pratiche commerciali da cui si consideravano danneggiati.
Nella causa C-69/89, Nakajima/Consiglio, citata alla nota 89, vertente sulla validità del regolamento (CEE) del Consiglio 11 luglio 1988, n. 2423, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di dumping o di sovvenzioni da parte di paesi non membri della Comunità economica europea (GU L 209, pag. 1), la Corte ha dichiarato che la possibilità di contestare tale regolamento per contrasto con il codice antidumping istituito nel 1979 nell'ambito del GATT allo scopo di dare attuazione all'art. VI di quest'ultimo non presuppone che tale accordo produca effetti diretti. Tale possibilità sussiste in quanto il GATT vincola la Comunità ed è stato costantemente dichiarato che, introducendo tale regolamento, la Comunità mirava all'adempimento dei suoi obblighi internazionali (v. punti 28-31).
Questa linea giurisprudenziale è stata seguita dalla Corte anche con la sentenza 5 ottobre 1994, Germania/Consiglio, citata alla nota 51 (punto 111).

98 — La Commissione osserva che vi è disaccordo tra la Comunità e suoi partner commerciali sul fatto che vi siano prove scientifiche «sufficienti» per vietare l'uso di ormoni nell'allevamento e che la questione è attualmente discussa dinanzi alla sezione specializzata dell'OMC a Ginevra.

norma del quale, nel determinare il livello di protezione sanitaria o fitosanitaria, «i membri dovrebbero tenere conto dell'obiettivo di minimizzare gli effetti negativi per il commercio».

123. La necessità di adottare provvedimenti di esecuzione si evince anche dall'art. 5, nn. 6 e 7. Al n. 6 si parla di misure istituite dai membri al fine di raggiungere il livello di protezione sanitaria o fitosanitaria «adeguato», a condizione che dette misure non siano più restrittive degli scambi di quanto non sia necessario per il conseguimento di tale livello, tenuto conto della fattibilità tecnica e economica. Il n. 7, infine, per quanto attiene all'esistenza o meno di prove scientifiche sufficienti in base alle quali l'autorità nazionale competente può adottare misure di protezione sanitaria e fitosanitaria provvisorie, fa anch'esso supporre che si debbano adottare provvedimenti di esecuzione ulteriori per la definizione di tali elementi.

124. D'altronde, il carattere incondizionato del complesso delle disposizioni dell'Accordo, volendo ammettere che così sia, può essere contestato in quanto si offre ai paesi meno avanzati la possibilità (art. 14) di ritardare l'applicazione delle disposizioni dell'Accordo per un periodo di cinque anni dall'entrata in vigore dell'Accordo OMC, mentre agli altri paesi in via di sviluppo la stessa facoltà è attribuita per due anni. Viene inoltre introdotto un regime di trattamento speciale e differenziato per i loro prodotti (art. 10).

125. Vero è che l'art. 13 attribuisce ai membri la piena responsabilità del rispetto di tutti gli obblighi previsti dall'Accordo. Si tratta però, chiaramente, della responsabilità internazionale dei membri, indipendente dal concreto ente (pubblico o privato) che viene incaricato dell'esecuzione delle norme relative all'adozione di misure di protezione sanitaria o fitosanitaria [99].

126. Si può peraltro desumere dall'art. 14 dell'Accordo sull'agricoltura [100], intitolato «Misure sanitarie e fitosanitarie» [101], che i membri hanno ritenuto necessaria l'adozione

99 — È quanto risulta chiaramente dall'art. XXIV, paragrafo 12, nell'interpretazione datane dall'Intesa sull'interpretazione dell'art. XXIV dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio 1994 (GU 1994, L 336, pag. 16), ai sensi del quale:
«Nell'ambito del GATT 1994, ciascun membro è pienamente responsabile del rispetto delle disposizioni del GATT 1994 e adotta le misure cui può ragionevolmente ricorrere per garantire tale rispetto da parte delle amministrazioni e delle autorità regionali e locali sul suo territorio».

100 — GU 1994, L 336, pag. 22.

101 — L'art. 14 dispone quanto segue:
«I membri convengono di attuare l'accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie».

di ulteriori provvedimenti di esecuzione per attuare l'accordo stesso [102].

127. Ritengo infine che alla luce dell'analisi di cui sopra debba essere letto l'undicesimo considerando della decisione del Consiglio 94/800, che ha approvato gli accordi dei negoziati multilaterali dell'Uruguay Round, in cui si precisa «che l'accordo che istituisce l'organizzazione mondiale del commercio, compresi gli allegati, non è di natura tale da essere invocato direttamente dinanzi alle autorità giudiziarie della Comunità e degli Stati membri». Credo che, non essendovi una norma corrispondente nel testo della decisione del Consiglio 94/800, questo 'considerando' non basterebbe, di per sé, ad escludere l'effetto diretto delle disposizioni dell'Accordo. Per questo motivo era indispensabile anche un'analisi della lettera, dell'economia e dello spirito dell'Accordo e, più in generale, degli accordi derivanti dai negoziati multilaterali dell'Uruguay Round. La presenza, cioè, di questo 'considerando' [103] denota semplicemente che le serie ragioni che hanno indotto la Corte a dichiarare che nessun effetto diretto poteva essere riconosciuto al GATT del 1947 [104] sono venute meno con il nuovo GATT del 1994 e con l'accordo sull'OMC, come sottolinea la Commissione [105].

128. Occorre quindi concludere che l'Accordo, pur avendo introdotto un nuovo regime vincolante per i membri che vi hanno aderito, non ha effetto diretto, nel senso che le sue disposizioni non possono essere fatte valere da una parte dinanzi ai giudici nazionali.

3. L'incompatibilità della decisione 95/119 con gli artt. 2 e 5 dell'Accordo

129. Pur avendo concluso che le disposizioni dell'Accordo non hanno effetto diretto e che le parti non possono richiamarvisi dinanzi ai

102 — Come risulta dal quarto considerando dell'Accordo sull'agricoltura, citato alla nota 100, i membri sono «intenzionati (...) a raggiungere un accordo sulle questioni sanitarie e fitosanitarie».

103 — V. la severa critica del prof. Paolo Mengozzi nel suo articolo, citato in nota, contro l'inserimento di tale 'considerando' nella decisione 94/800 (pagg. 168 e ss.), il quale si schiera peraltro in favore della diretta applicabilità (intendendo l'effetto diretto) delle norme del nuovo GATT, ritenendo che in caso in contrario si metterebbe in pericolo il primato stesso del diritto comunitario sui diritti nazionali (pag. 174).

104 — V., a titolo indicativo, sentenza 5 ottobre 1994, Germania/Consiglio (soprattutto punti 106-108), citata alla nota 51.

105 — Inoltre la Commissione, per giustificare la presenza di questo 'considerando' nella decisione 94/800, afferma che anche altre parti contraenti (gli Stati Uniti e il Canada) ritenevano che il GATT del 1994 non avesse effetti diretti. Ciò spiega perché, in mancanza di reciprocità, esso non dovrebbe esplicare simili effetti nemmeno nella Comunità. Ritengo che questo argomento non sia pertinente rispetto alla questione se dall'Accordo discendano o meno effetti diretti, in quanto non si accompagna a elementi probatori in proposito, e inoltre, come ha affermato la Corte, «in base alle norme generali del diritto internazionale, ogni accordo dev'essere adempiuto in buona fede dalle parti. Se ciascuna delle parti contraenti è responsabile dell'adempimento integrale degli impegni che ha sottoscritto, è suo compito, per contro, stabilire i mezzi giuridici idonei a raggiungere tale scopo nel suo ordinamento giuridico, a meno che l'accordo, interpretato alla luce del suo oggetto e del suo scopo, non determini esso stesso questi mezzi. Con quest'ultima riserva, il fatto che i giudici di una delle parti ritengano che talune disposizioni dell'accordo abbiano efficacia diretta, mentre i giudici dell'altra parte non ammettono tale efficacia diretta, non è, di per sé solo, tale da costituire una mancanza di reciprocità nell'attuazione dell'accordo»; v. sentenza 26 ottobre 1982, Kupferberg, citata alla nota 80 (punto 18).

giudici nazionali, per scrupolo di completezza, nel caso in cui la Corte volesse decidere diversamente e data la sua costante giurisprudenza, secondo la quale la prevalenza degli accordi internazionali sul diritto comunitario derivato impone di interpretare quest'ultimo «in maniera per quanto possibile conforme agli accordi» [106], esaminerò nel prosieguo se la decisione della Commissione contravvenga agli art. 2 e 5 dell'Accordo.

130. La Affish afferma che anzitutto la Commissione ha violato l'art. 5, n. 7, dell'Accordo, essendosi fondata esclusivamente sulla relazione degli esperti e non su altre informazioni disponibili quali, ad esempio, le relazioni di controllo di prodotti già importati da qualche tempo, né sui controlli effettuati precedentemente negli stabilimenti presso i quali la Affish si rifornisce, da cui risultava che non vi era alcun problema per la salute pubblica.

131. Inoltre, secondo la Affish, la Commissione ha infranto l'art. 2, n. 3, dell'Accordo, in quanto la misura adottata dalla Commissione comporta un trattamento discriminatorio, arbitrario e ingiustificato tra membri in cui vigono condizioni equivalenti o simili nonché tra il loro territorio e quello di altri membri, ed è stata applicata in modo da risolversi in una restrizione dissimulata degli scambi internazionali.

132. Secondo la Affish, inoltre, la Commissione non si è conformata nemmeno agli obblighi derivanti dall'art. 5, nn. 4 e 6, dell'Accordo, facendo in modo che la misura adottata riducesse al minimo gli effetti negativi per il commercio e che non fosse più restrittiva per gli scambi di quanto necessario per conseguire un adeguato livello di protezione sanitaria o fitosanitaria.

133. Credo che questo argomento della Affish vada disatteso, in quanto non suffragato da elementi di prova.

134. Nel sesto 'considerando' dell'Accordo, la commissione del Codex alimentarius, con i suoi principi e le sue raccomandazioni, è indicata come base per le misure sanitarie e fitosanitarie che i membri possono adottare. È precisamente quanto dispone l'art. 3, n. 1, dell'Accordo. Come la Commissione afferma, la sua azione si fonda e viene svolta in conformità ai principi e alle procedure

106 — V. sentenza 10 settembre 1996, Commissione/Germania, citata alla nota 84 (punto 52). La Corte peraltro, nelle sentenze 17 ottobre 1995, causa C-70/94, Werner (Racc. pag. I-3189, punto 23) e causa C-83/94, Leifer e a. (Racc. pag. I-3231, punti 23 e 24), ha interpretato il regolamento (CEE) del Consiglio 20 dicembre 1969, n. 2603, relativo all'instaurazione di un regime comune applicabile alle esportazioni (GU L 324, pag. 25) alla luce dell'art. XI del GATT, «che può considerarsi pertinente ai fini dell'interpretazione di una disciplina comunitaria relativa al commercio internazionale».

internazionalmente ammessi e non è incompatibile con l'Accordo [107].

135. L'art. 5, n. 2, dell'Accordo dispone che, nella valutazione dei rischi, i membri prendono in considerazione, tra l'altro, i pertinenti processi e metodi di produzione.

136. La Commissione osserva che le disposizioni della direttiva 91/493 si fondano sulle conclusioni e sui principi elaborati dalla commissione del Codex alimentarius, che sono conformi alle sue raccomandazioni e che giustamente si attribuisce particolare importanza all'effettuazione di controlli sanitari allo stadio della produzione, vale a dire dal momento della pesca a quello del confezionamento del pesce.

137. Atteso che la missione di esperti, nella sua relazione (punto 3), ha dimostrato l'insufficienza del controllo delle autorità giapponesi negli stabilimenti ispezionati, e i gravi rischi per la salute umana che allignavano nelle condizioni di produzione e confezionamento di tali prodotti, legittimamente la Commissione, in conformità all'art. 2, n. 1, dell'Accordo, ha adottato la decisione controversa.

138. Certamente, alla luce dell'analisi sin qui condotta, in particolare per quanto riguarda l'eventuale violazione del principio di proporzionalità, il provvedimento adottato, volto alla protezione della salute umana, non era più restrittivo «degli scambi di quanto non sia necessario per il conseguimento di tale livello [il livello di protezione sanitaria o fitosanitaria adeguato], tenuto conto della fattibilità tecnica ed economica», come impone l'art. 5, n. 6, con la sua nota esplicativa.

139. Riepilogando, ripeto che, ai sensi della legislazione comunitaria vigente, la Commissione è tenuta a fondarsi su norme uniformi relative alle condizioni sanitarie cui devono conformarsi i prodotti della pesca, di provenienza comunitaria o meno; è quanto indica, ritengo, il principio di uguaglianza sancito dalla direttiva 91/493 all'art. 10. Peraltro, essendosi la Commissione fondata sulle conclusioni attendibili di esperti per adottare la sua decisione, penso vada disatteso, in quanto indimostrato, l'argomento della Affish secondo cui la Commissione avrebbe agito determinando «una discriminazione arbitraria o ingiustificata tra i membri in cui esistono condizioni identiche o analoghe» e il provvedimento adottato costituirebbe una «restrizione dissimulata del commercio

107 — La Commissione riferisce che la commissione del Codex alimentarius pubblica codici di pratiche internazionalmente raccomandate, principalmente nel settore dei prodotti della pesca. Sottolinea inoltre che i due principi fondamentali che discendono dalle raccomandazioni emanate di tanto in tanto dalla commissione sono l'analisi degli eventuali rischi per la salute umana che si manifestano in fase di produzione e il controllo dei punti critici in fase di produzione.

internazionale», ai sensi dell'art. 2, n. 3, dell'Accordo [108].

G — *Sviamento di potere e di procedura*

1. Sviamento di potere

140. Tanto il giudice nazionale quanto la Affish si domandano se i poteri attribuiti alla Commissione dalla direttiva 90/675 non siano stati usati come strumento di pressione nei confronti di paesi terzi, affinché i servizi sanitari intensificassero la loro vigilanza. V'è il dubbio, cioè, che essi non siano serviti alla tutela della salute del consumatore, ma che abbiano costituito uno strumento di politica commerciale, volto a far sì che il Giappone adottasse un sistema armonizzato di controllo degli stabilimenti ittici, equivalente a quello in vigore nella Comunità.

141. Viene dunque sollevata la questione se la controversa decisione della Commissione non sia invalida per sviamento di potere, se essa sia stata cioè adottata per uno scopo diverso da quello per cui, in forza dell'art. 19, è stata conferita alla Commissione la relativa competenza.

142. La Affish non ha prodotto mezzi di prova idonei a suffragare l'ipotesi dello sviamento di potere, in modo da dimostrare, «sulla scorta di indizi obiettivi, pertinenti e concordanti», che il provvedimento della Commissione è stato adottato per conseguire scopi diversi da quelli per cui era previsto [109].

143. Inoltre, come risulta da una lettura complessiva del terzo "considerando" della decisione, le circostanze di fatto emerse dalla relazione degli esperti dimostrano che ricorrevano serie ragioni per adottare misure di tutela della salute, essendo state riscontrate gravi carenze sotto il profilo sanitario e del controllo degli stabilimenti della pesca. Per questo la Commissione, nell'adottare la decisione, ha preso in considerazione anzitutto la salute umana, come peraltro era tenuta a fare ai sensi della direttiva 90/675 [110].

144. Di conseguenza la Commissione, che manifestamente perseguiva la protezione della salute umana, non ha utilizzato i poteri conferitile dall'art. 19 per uno scopo diverso da quello per cui le erano stati attribuiti. Non si configura pertanto alcuno sviamento di potere.

108 — La Commissione sottolinea che mai il Giappone ha sollevato una questione di compatibilità della controversa decisione 95/119 con l'Accordo. Dopo le osservazioni negative della missione di esperti e l'adozione della decisione della Commissione, le autorità giapponesi hanno sospeso il rilascio dei certificati sanitari dagli inizi del maggio 1995. Il 7 agosto 1995 hanno comunicato alla Commissione un nuovo elenco di due stabilimenti autorizzati. Il 7 settembre 1995 hanno comunicato di aver autorizzato altri quattro stabilimenti. Hanno quindi ricominciato a rilasciare certificati sanitari solo per i prodotti provenienti da tali stabilimenti.

109 — V., a titolo indicativo, sentenze 11 luglio 1990, causa C-323/88, Sermes (Racc. pag. I-3027, punto 33), e 7 maggio 1991, Nakajima/Consiglio, citata alla nota 89 (punto 134).

110 — V. il ragionamento analogo seguito dalla Corte nella causa della «mucca pazza», citata alla nota 52 (punto 62).

2. Sviamento di procedura

145. La Affish afferma che la Commissione, inviando in Giappone la missione di esperti, ha seguito il procedimento di cui all'art. 11 della direttiva 91/493, e ha adottato la decisione controversa. Questo procedimento, a parere della Affish, aveva tuttavia lo scopo di fissare specifiche condizioni di importazione, e non poteva costituire la base per un divieto delle importazioni in forza dell'art. 19 della direttiva 90/675. Ritengo che essa sollevi in tal modo una questione di eventuale sviamento di procedura, che potrebbe indurre la Corte a riconoscere l'invalidità della decisione 95/119.

146. Lo «sviamento di procedura», come motivo di annullamento dell'atto di un'istituzione comunitaria, costituisce una categoria specifica nell'ambito del più ampio motivo dello «sviamento di potere» [111]. Tale nozione implica che l'istituzione competente, eludendo le relative disposizioni che disciplinano il procedimento da seguire per l'adozione di una determinata decisione, ha seguito un procedimento diverso, previsto ad altro scopo, e ha emanato l'atto [112].

147. Questo motivo della Affish va disatteso. Nell'ambito dei poteri di cui dispone in forza dell'art. 19 della direttiva 90/675, la Commissione può valutare se ricorra una grave ragione di polizia sanitaria o di protezione sanitaria ed agire di conseguenza, e ben poteva prendere in considerazione le preoccupanti conclusioni in ordine alla salute umana cui erano pervenuti gli esperti dalla stessa inviati.

VI — Conclusione

148. Alla luce di quanto sopra, propongo di risolvere la questione pregiudiziale sollevata dal College van Beroep voor het Bedrijfsleven nel modo seguente:

«Dall'analisi che precede non sono emersi elementi atti a inficiare la 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».

111 — V., ad esempio, sentenze 12 giugno 1958, causa 2/57, Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse/Alta Autorità CECA (Racc. pag. 123), e 21 giugno 1988, cause riunite 32/87, 52/87 e 57/87, ISA/Commissione (Racc. pag. 3305, punto 19). Nella sentenza 15 giugno 1993, causa C-225/91, Matra/Commissione (Racc. pag. I-3203, punto 25), la Corte dichiara espressamente di prendere in esame anche lo sviamento di procedura.

112 — V. anche sentenza 13 novembre 1990, Fedesa e a., citata alla nota 45 (punto 24), nonché i paragrafi 68-70 delle mie conclusioni nella causa C-122/94, Commissione/Consiglio, citata alla nota 39.