CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CLAUS GULMANN

presentate il 20 aprile 1994 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. La High Court of Justice, Queen's Bench Division, ha sottoposto alla Corte questioni pregiudiziali volte ad accertare se le autorità britanniche contravvengano al diritto comunitario accettando importazioni di agrumi e patate originari della parte di Cipro situata a nord della zona cuscinetto delle Nazioni Unite senza che tali merci siano accompagnate da certificati di origine e da certificati fitosanitari rilasciati dalle autorità della Repubblica di Cipro.

2. Dall'ordinanza di rinvio emerge che i ricorrenti nella causa principale sono un certo numero di produttori ed esportatori di agrumi ciprioti nonché il comitato nazionale per il commercio delle patate di Cipro. Il resistente nella causa principale è il ministro britannico dell'Agricoltura, che rappresenta inoltre gli interessi di altre autorità nella causa.

3. Dall'ordinanza di rinvio emerge altresì che nell'ottobre del 1991 i ricorrenti chiedevano al resistente di confermare che le competenti autorità britanniche non avrebbero più autorizzato l'importazione nel Regno Unito di agrumi e patate originari di Cipro che non fossero accompagnati da certificati di origine e da certificati fitosanitari rilasciati dalle competenti autorità della Repubblica di Cipro. Nel dicembre dello stesso anno il resistente rispondeva che il Regno Unito non accetta i documenti, timbri o bolli con riferimento alla «Repubblica turca di Cipro settentrionale» ed autorizza l'importazione da Cipro delle merci di cui trattasi unicamente in conformità alla vigente normativa comunitaria. Tale risposta veniva precisata su richiesta dei ricorrenti nel marzo del 1992 mediante la seguente dichiarazione del resistente:

«Stando a quanto risulta alle autorità britanniche, tutte le importazioni nella Comunità di prodotti originari della parte settentrionale di Cipro sono state effettuate conformemente alle disposizioni comunitarie».

* Lingua originale: il danese.

4. Inoltre, dall'ordinanza di rinvio emerge che le parti concordano sui fatti seguenti:

— La Repubblica di Cipro (in prosieguo: la «RDC») è uno Stato sovrano riconosciuto dal Regno Unito e da tutti gli altri Stati membri della Comunità europea. La costituzione della Repubblica di Cipro è stata adottata nel 1960. Il territorio della Repubblica comprende il complesso dell'isola, eccetto le zone di sovranità.

— Il Regno Unito non riconosce la «Repubblica turca di Cipro settentrionale», ed essa non è riconosciuta da nessun altro Stato membro della CEE.

— Dal 1974 l'isola di Cipro è attraversata da una zona cuscinetto delle Nazioni Unite. La comunità cipriota turca risiede quasi tutta a nord della zona cuscinetto.

— Ingenti quantitativi di agrumi e di patate sono importati nel Regno Unito dalla parte di Cipro situata a nord della zona cuscinetto delle Nazioni Unite.

— Gli agrumi e le patate importati nel Regno Unito dalla parte di Cipro situata a nord della zona cuscinetto delle Nazioni Unite non sono accompagnati da certificati EUR.1 o da certificati fitosanitari rilasciati dalle autorità della RDC.

— Le autorità doganali britanniche responsabili del controllo dei certificati EUR.1 hanno negato l'accettazione dei certificati rilasciati dalla «Repubblica turca di Cipro settentrionale». Le autorità continuano ad accettare i certificati EUR.1 per le merci esportate dalla parte di Cipro situata a nord della zona cuscinetto delle Nazioni Unite fornite del timbro «autorità doganali di Cipro» sebbene il certificato non sia stato rilasciato dalle autorità della RDC.

— Analogamente, le autorità britanniche competenti non accettano i certificati fitosanitari rilasciati dalla «Repubblica turca di Cipro settentrionale». Esse accettano però i certificati fitosanitari rilasciati nella parte di Cipro situata a nord della zona cuscinetto che accompagnano le merci spedite da questa parte dell'isola. Alcuni certificati sono stati rilasciati dalla «Repubblica di Cipro — Stato federato turco di Cipro», tuttavia, comunque dal 1991, essi sono stati rilasciati dalla «Repubblica di Cipro — ministero dell'Agricoltura».

5. Il requisito di un certificato di origine per le importazioni dalla RDC è fondato sull'accordo di associazione del 1972 tra la Comunità europea e la RDC [1]. L'accordo istituisce un regime preferenziale delle merci originarie di Cipro [2]. Tale preferenza è subordinata alla prova del carattere originario dei prodotti di Cipro. Le disposizioni inerenti alla prova dell'origine sono contenute in un protocollo del 1977 relativo alla definizione della nozione di «prodotti originari» e ai metodi di cooperazione amministrativa (in prosieguo: il «protocollo del 1977 sull'origine delle merci») [3]. Dal protocollo risulta che i certificati — i cosiddetti certificati di circolazione EUR.1 (in prosieguo: i «certificati di origine») — devono essere rilasciati dalle «autorità doganali dello Stato di esportazione».

6. Il requisito di un certificato fitosanitario è fondato sulla direttiva 21 dicembre 1976, 77/93/CEE, concernente le misure di protezione contro l'introduzione negli Stati membri di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali (in prosieguo: la «direttiva fitosanitaria») [4]. Ai sensi dell'art. 12, n. 1, lett. b), i certificati vengono rilasciati «da servizi competenti a tal fine autorizzati (...) in base alle disposizioni legislative o regolamentari del paese di cui trattasi» [5]. Gli agrumi (ma non i limoni) e le patate fanno parte dei prodotti che, ai sensi dell'allegato V della direttiva, devono essere accompagnati dal certificato fitosanitario previsto dall'art. 12.

7. Le questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte dalla High Court of Justice sono le seguenti:

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

1 — V. in proposito il regolamento (CEE) del Consiglio n. 1246/73, relativo alla conclusione dell'accordo che istituisce un'associazione tra la Comunità economica europea e la Repubblica di Cipro, cui è allegato il testo dell'accordo (GU 1973, L 133, pag. 1).

2 — L'accordo di associazione prevede una collaborazione sempre più stretta fra la Comunità e Cipro. In una prima tappa, che avrebbe dovuto concludersi nel giugno del 1977 ma è stata prorogata sino alla fine del 1987, vi è stata una mutua diminuzione dei dazi doganali sui prodotti industriali ed agricoli. Un protocollo aggiuntivo all'accordo di associazione, entrato in vigore il 1° gennaio 1988, disciplina la seconda tappa ed è volto ad istituire un'unione doganale fra la Comunità e Cipro. Questa seconda tappa è suddivisa in due fasi. La prima fase, dal 1988 al 1997, implica, fra l'altro, una nuova riduzione dei dazi doganali e la soppressione delle restrizioni quantitative.

3 — Il protocollo è stato approvato dalla Comunità con regolamento (CEE) del Consiglio n. 2907/77 concernente la conclusione del protocollo aggiuntivo all'accordo che istituisce un'associazione tra la Comunità economica europea e la Repubblica di Cipro (GU 1977, L 339, pag. 1). Il protocollo, che è un'edizione rivista del protocollo originario del 1972, è allegato all'accordo di associazione del 1972.

4 — GU 1977, L 26, pag. 20. La direttiva è stata emendata più volte. Fra le modifiche più importanti di interesse per il presente procedimento vi sono quelle adottate con le direttive 80/392/CEE (GU L 100, pag. 32) e 85/574/CEE (GU L 372, pag. 25).

5 — La norma principale contenuta in questa disposizione stabilisce che i certificati fitosanitari debbono essere rilasciati dalle autorità a tal fine competenti nell'ambito della convenzione relativa alla protezione dei vegetali. Questa parte della disposizione non è applicabile a Cipro, che non ha aderito alla convenzione relativa alla protezione dei vegetali.

dalle competenti autorità della Repubblica di Cipro, il diritto comunitario:

a) vieti allo Stato membro di autorizzare tali importazioni;

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

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

a) vieti allo Stato membro di autorizzare tali importazioni;

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

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

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

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

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

4) Se la soluzione della questione sub 2) sia diversa qualora dall'esperienza dei

controlli svolti nello Stato membro dovesse risultare che non vi è differenza tra il livello di salubrità di siffatti prodotti importati dalla parte di Cipro situata a nord della zona cuscinetto delle Nazioni Unite e quello dei prodotti importati dalla parte di Cipro soggetta al controllo effettivo della Repubblica di Cipro.

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

8. I ricorrenti nella causa principale, i governi britannico e greco, nonché la Commissione hanno presentato osservazioni alla Corte. Osservazioni sono state inoltre presentate nel corso della fase orale del procedimento dal governo irlandese e da due società che rispettivamente esportano agrumi e patate dalla parte di Cipro situata a nord della zona cuscinetto e importano queste merci nella Comunità.

Ulteriori precisazioni sul contesto di fatto e di diritto della causa

9. La grave questione su cui la Corte deve pronunciarsi nel caso di specie trae origine dalla spartizione di fatto di Cipro in una zona in cui le autorità della RDC continuano ad esercitare pienamente i loro poteri e una zona — la parte situata a nord della zona cuscinetto delle Nazioni Unite — in cui le autorità della RDC non possono de facto esercitare i loro poteri costituzionali [6]. Quest'ultima parte dell'isola, in cui risiede attualmente la maggior parte della popolazione cipriota turca, rappresenta il 37% del territorio di Cipro e vi risiedono oggi circa 130 000 abitanti, cioè più di un quinto della popolazione cipriota, su un totale di circa 700 000 abitanti [7].

6 — Nel parere della Commissione sulla richiesta di adesione della Repubblica di Cipro, *Bollettino delle Comunità europee*, supplemento 5/93, pag. 7, vi sono le seguenti considerazioni: «La coesistenza di due comunità, quella greca e quella turca, diverse per la lingua, la cultura, la religione e le tradizioni nazionali, ha notevolmente perturbato la storia di questa giovane repubblica, che ha vissuto numerose crisi ed esplosioni di violenza culminate, nel 1974, con un colpo di Stato fomentato da fautori dell'annessione dell'isola alla Grecia, cui ha fatto seguito un intervento militare della Turchia. La crisi dell'agosto 1974 e l'occupazione di parte del territorio ad opera dell'esercito turco, che di fatto ha diviso l'isola in due, hanno provocato spostamenti massicci delle popolazioni da entrambe le parti della linea del cessate il fuoco, e in particolare da nord a sud. (...) Nel corso del 1992 si è creduto dapprima che dai negoziati intercomunitari condotti con i buoni uffici del segretario generale delle Nazioni Unite potesse scaturire a poco a poco una soluzione basata su una federazione bicomunitaria e bizonale. I principi di tale soluzione sono stati approvati all'unanimità dal consiglio di sicurezza nell'aprile 1992 (risoluzione 774/92). Durante i colloqui intercomunitari dell'ottobre e novembre 1992 si è tuttavia constatato il sussistere di numerosi punti di dissenso, compresi i principi generali e gli aspetti istituzionali della futura federazione. I colloqui sono ripresi nella primavera 1993 senza però che si possa escludere la possibilità di disaccordi persistenti, anche se si spera sempre di giungere ad un accordo finale».

7 — Stando al parere della Commissione sulla richiesta di adesione di Cipro, pag. 11, nella parte dell'isola situata a nord della zona cuscinetto vi sono inoltre 30 000 uomini di una forza militare nonché tra 45 000 e 50 000 coloni turchi.

10. La parte settentrionale di Cipro si è proclamata, per lo meno dal 1975, Stato turco federato di Cipro.

11. L'invasione turca e la spartizione di fatto dell'isola che ne è risultata sono state menzionate in una serie di risoluzioni del consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e dell'assemblea generale delle Nazioni Unite [8]. Queste risoluzioni chiedono in sostanza la cessazione dell'intervento militare esterno, il rispetto dell'integrità territoriale di Cipro e l'individuazione di una soluzione pacifica.

12. Nel novembre del 1983 la comunità turca insediata a nord della zona cuscinetto delle Nazioni Unite ha proclamato la sua indipendenza in quanto Stato col nome di «Repubblica turca di Cipro settentrionale». Il consiglio di sicurezza dell'ONU ha preso le distanze da questo tentativo di creazione di siffatto Stato. Con la risoluzione n. 541/1983 il consiglio di sicurezza ha considerato la proclamazione di indipendenza «giuridicamente nulla e (chiesto) la sua revoca». Nella risoluzione n. 550/1984 il consiglio di sicurezza ha reiterato «l'appello a tutti gli Stati di non riconoscere lo Stato autoproclamato della "Repubblica turca di Cipro settentrionale" nato da una secessione ed ha chiesto di non prestare aiuto o sostegno alcuno alla citata entità secessionista». La cosiddetta Repubblica turca di Cipro settentrionale non è stata riconosciuta da nessuno Stato, ad eccezione della Turchia [9].

13. Con dichiarazioni 16 e 17 novembre 1983 il Parlamento europeo e la Commissione, unitamente ai ministri degli Affari esteri della Comunità, riuniti nell'ambito della cooperazione politica europea, hanno preso le distanze dalla dichiarazione unilaterale di indipendenza e confermato il loro sostegno al governo legittimo della Repubblica di Cipro. Con dichiarazione 27 marzo 1984 i ministri degli Affari esteri riuniti nell'ambito della coòperazione politica europea, hanno dichiarato il loro sostegno alla risoluzione n. 541/1983 del consiglio di sicurezza dell'ONU, deplorando il riconoscimento della cosiddetta Repubblica turca di Cipro settentrionale da parte della Turchia.

14. È assodato che le esportazioni dalla parte situata a nord della zona cuscinetto vengono effettuate unicamente da quella parte di Cipro e riguardano fondamentalmente prodotti agricoli, in larga misura destinati alla Comunità e alla Turchia.

15. Nelle sue osservazioni la Commissione ha chiarito che i problemi particolari causati

8 — Risoluzioni del consiglio di sicurezza nn. 353/1974, 354/1974, 355/1974, 357/1974, 358/1974, 360/1974 e 365/1974 nonché risoluzione dell'assemblea generale n. 3212/XXIX.

9 — La Francia, il Regno Unito e i Paesi Bassi, che erano in quel momento membri del consiglio di sicurezza, hanno tutti votato la risoluzione n. 541 nonché la risoluzione n. 550.

dalla divisione di fatto di Cipro sono stati esaminati nell'ambito del consiglio di associazione ed il rappresentante della Comunità europea si è pronunciato nel senso di considerare determinante l'art. 5 dell'accordo di associazione relativo al divieto di discriminazione fra i cittadini e le imprese di Cipro.

16. Dopo la dichiarazione di indipendenza nel novembre 1983, il governo della RDC, stando alle informazioni prodotte dalla Commissione, ha inviato alla Comunità una nota verbale in cui precisava che solo le merci accompagnate dai certificati rilasciati dal governo ufficiale ed esportate per via marittima o aerea sotto il controllo del governo possedevano i requisiti imposti dall'accordo di associazione.

17. La Commissione ha dichiarato di aver ritenuto e di continuare a ritenere che le autorità degli Stati membri possono lecitamente ammettere importazioni dalla parte di Cipro situata a nord della zona cuscinetto qualora le merci siano accompagnate da certificati di origine e fitosanitari rilasciati dalla Comunità turca insediata in quella parte di Cipro purché i certificati non vengano emessi dalla «Repubblica turca di Cipro settentrionale» o con altra denominazione analoga.

18. La Commissione ha dichiarato di aver informato in proposito gli organi del Consiglio e, dopo aver ricevuto la citata nota verbale, di aver espressamente sollecitato direttive precise da parte del Consiglio. Quest'ultimo ha esaminato, alla fine del 1983 e all'inizio del 1984, la posizione della Comunità europea nei confronti della parte dell'isola situata a nord della zona cuscinetto. Stando alle osservazioni della Commissione, le discussioni si sono concluse con la conferma del fatto che l'accordo di associazione e il secondo protocollo finanziario erano destinati ad avvantaggiare tutta la popolazione dell'isola senza che fosse però possibile dedurne indicazioni precise sul trattamento dei certificati di cui è causa.

19. La Commissione ha chiarito di aver fornito per anni alle competenti autorità degli Stati membri i timbri e le firme utilizzati dalla comunità turca insediata a nord della zona cuscinetto.

20. La Commissione ha però riconosciuto che il suo comportamento in materia non è stato privo di ambiguità. Infatti verso la fine del 1989 il direttore generale Legras della direzione generale VI (direzione generale dell'agricoltura), in seguito a doglianze relative a disparità di trattamento negli Stati membri per quanto riguarda i certificati fito-

sanitari, inviava una lettera ai rappresentanti permanenti degli Stati membri in Bruxelles in cui osservava fra l'altro quanto segue:

«Nel caso di Cipro, l'art. 12, n. 1, lett. b) (della direttiva fitosanitaria), va interpretato nel senso che i soli uffici autorizzati sono quelli che lo sono sulla base delle norme legislative e regolamentari della Repubblica di Cipro. Infatti la posizione della Comunità a questo proposito è chiara: sebbene l'accordo di associazione concluso con Cipro sia destinato a procurare vantaggi al complesso della popolazione dell'isola, il solo governo riconosciuto è quello della Repubblica di Cipro. Per tale ragione, i prodotti che circolano provvisti di un certificato fitosanitario ai sensi della direttiva 77/93/CEE e originari della parte settentrionale dell'isola possono essere considerati conformi ai requisiti della suddetta direttiva solo ove il certificato rechi la denominazione "Repubblica di Cipro" e sia stato rilasciato dalle competenti autorità di detta repubblica. Nessun'altra denominazione, come ad esempio "Stato federato turco di Cipro" o "Repubblica turca di Cipro settentrionale", è riconosciuta dalla Comunità».

21. La legittimità di quella lettera è stata discussa nella causa C-50/90, Sunzest (Europe) e Sunzest (Netherlands)/Commissione, in cui la Corte si è pronunciata nel senso dell'irricevibilità del ricorso con ordinanza 13 giugno 1991 [10], dichiarando che la lettera non costituiva una decisione ai sensi dell'art. 173 del Trattato CEE.

22. La Commissione ha dichiarato che per lo meno «un certo numero» di Stati membri riconoscono i certificati d'origine e che per lo meno «alcuni» di loro riconoscono i certificati fitosanitari.

23. La Commissione non è stata in grado di fornire informazioni certe sul modo in cui sono trattate le merci importate dalla parte settentrionale di Cipro senza certificati rilasciati dalle competenti autorità della RDC.

24. Le due società «cipriote turche» che hanno presentato osservazioni nel corso della fase orale del procedimento hanno chiarito di possedere un terminale merci in Rotterdam e di effettuare direttamente le importazioni in diversi Stati membri sulla scorta di certificati rilasciati dalla comunità turca insediata a nord della zona cuscinetto [11].

10 — Racc. 1991, pag. I-2917.

11 — Oltre al Regno Unito, gli altri Stati membri citati sono il Belgio, la Francia, la Germania, l'Irlanda, l'Italia e i Paesi Bassi.

Sulla rilevanza delle questioni sub 3) e 4)

25. Dalla formulazione delle questioni della High Court emerge che le prime due riguardano la possibilità per le autorità degli Stati membri, nell'ambito di importazioni di merci dalla parte settentrionale di Cipro, di ammettere certificati rilasciati dalla comunità turca insediata in questa zona dell'isola, mentre le altre questioni riguardano la possibilità di una soluzione diversa qualora si ritengano accertate talune circostanze di fatto.

La prima e la seconda parte della questione sub 3) sono volte a chiarire se la soluzione delle prime due questioni sia diversa in caso di impossibilità pratica per gli esportatori di questa parte di Cipro di ottenere i certificati di cui trattasi dalle competenti autorità della RDC ovvero in caso di gravi ostacoli per tali esportatori che intendano esportare le loro merci dalla parte dell'isola che si trova sotto il controllo effettivo del governo della RDC.

La terza parte della questione sub 3) e la questione sub 4) sono volte ad accertare se la soluzione delle due prime questioni sia diversa qualora le procedure di controllo per il rilascio dei certificati offrano le stesse garanzie di affidabilità e di serietà nella parte settentrionale di Cipro rispetto alla parte dell'isola sotto il controllo effettivo del governo della RDC.

26. Il governo britannico afferma che in punto di fatto è assodata l'impossibilità pratica, o quanto meno l'esistenza di gravi ostacoli, per gli esportatori della parte settentrionale di Cipro, di effettuare esportazioni accompagnate da certificati rilasciati dalla comunità turca di questa parte di Cipro. Il governo britannico sostiene del pari che i controlli dell'origine e della salubrità dei prodotti hanno presentato in pratica tutte le garanzie necessarie per l'esportazione da questa parte di Cipro. La Commissione sembra condividere sostanzialmente questa opinione, su cui fonda le proprie osservazioni [12].

I ricorrenti nella causa principale e il governo greco contestano che per gli esportatori della parte di Cipro a nord della zona cuscinetto

12 — Nel parere della Commissione sulla richiesta di adesione della Repubblica di Cipro, viene osservato, a pag. 7, che «la linea (del cessate il fuoco) non può essere varcata, tranne rarissime eccezioni, né da persone né da merci né da servizi».

sia impossibile o estremamente difficile esportare con certificati rilasciati dalle competenti autorità della RDC. Essi affermano contemporaneamente che vi è un rischio potenziale derivante dall'accettazione di certificati rilasciati dalla Comunità turca e che recentemente sono emersi casi in cui i certificati di circolazione sono stati usati illegittimamente ed in cui i certificati fitosanitari non erano affidabili.

27. Mi sembra difficile prendere posizione sulle due prime questioni senza far riferimento a una delle due opinioni sugli antefatti di cui alle questioni 3) e 4).

A mio parere è più adeguato risolvere le questioni con riferimento all'opinione delle autorità britanniche e a quella della Commissione.

In primo luogo, dall'interpretazione delle norme comunitarie operata dalle autorità britanniche, sembra desumersi la necessità e del resto la possibilità di ammettere i certificati di cui trattasi proprio perché la situazione effettiva sarebbe quella prospettata.

In secondo luogo, non si può escludere che l'interpretazione della norme comunitarie di cui trattasi comporti l'illegittimità del riconoscimento dei certificati benché sia assodata la correttezza dell'interpretazione dei fatti data dalle autorità britanniche e dalla Commissione.

28. Occorre poi notare in proposito che dalle informazioni disponibili risulta certo che se l'esportazione delle merci dalla parte settentrionale di Cipro viene effettuata sulla scorta dei certificati rilasciati dalle competenti autorità della RDC, ciò presuppone un'esportazione dalla zona sotto il controllo effettivo della RDC. Ciò è semplicemente dovuto al fatto che il rilascio dei certificati presuppone misure di controllo che le autorità della RDC non possono effettuare nella parte di Cipro a nord della zona cuscinetto.

Sulle questioni sub 1) e 2)

29. Le questioni sub 1) e 2) sono parallele. La prima riguarda i certificati di origine, la seconda i certificati fitosanitari. Sembra ragionevole ammettere prima facie che esse vadano risolte nello stesso modo. Il punto fondamentale della causa è se i certificati rilasciati da organi che, secondo un'interpretazione letterale delle norme, non sono competenti a tal fine, possano cionondimeno, e alla

luce delle circostanze particolari del caso di specie, essere riconosciuti dalle autorità degli Stati membri della Comunità. Gli interessati che hanno presentato osservazioni concordano che le due questioni richiedono una soluzione uniforme.

La prima questione

32. I ricorrenti nella causa principale e il governo greco postulano l'incompatibilità con le norme dell'accordo di associazione sui certificati di origine del riconoscimento da parte degli Stati membri, all'atto di importazioni di merci provenienti da Cipro, di certificati di origine diversi da quelli rilasciati dalle competenti autorità della RDC.

30. Non va però sottovalutato il fatto che i gruppi di norme di cui trattasi presentano differenze non trascurabili. Il certificato di origine deriva dall'accordo di associazione e quindi la Comunità può dover tenere in particolare considerazione le controparti dell'accordo nell'interpretazione delle norme sui certificati di origine. Il certificato fitosanitario è fondato su una direttiva di applicazione generale emanata dalla Comunità. Anche le finalità sono diverse.

33. Essi ricordano che dagli artt. 7 e 8 del protocollo del 1977 sull'origine delle merci risulta che il certificato di origine (certificato di circolazione delle merci EUR.1) dev'essere rilasciato dalle «autorità doganali dello Stato di esportazione», cioè dalle competenti autorità della RDC.

Sarebbe erroneo respingere anticipatamente l'idea che queste ed altre differenze siano rilevanti.

34. Dagli artt. 22 e 24 del protocollo risulterebbe inoltre che le disposizioni sull'origine non possono essere attuate senza la collaborazione fra le autorità doganali dello Stato di esportazione e quelle dello Stato di importazione. L'art. 22 dispone che «allo scopo di assicurare una corretta applicazione del presente titolo, Cipro e la Comunità si prestano mutua assistenza, tramite le rispettive amministrazioni doganali, per il controllo dell'autenticità dei certificati di circolazione delle merci EUR.1 (...)». L'art. 24, n. 1, dispone che «il controllo a posteriori dei certificati di circolazione delle merci EUR.1 (...) viene

31. Mi concentrerò pertanto in prosieguo sulla soluzione della prima questione concernente il certificato di origine.

effettuato, mediante campionamento, ogni qualvolta le autorità doganali dello Stato di importazione abbiano dubbi fondati sull'autenticità del documento o sull'esattezza delle informazioni relative all'origine reale delle merci in questione». L'art. 24, n. 2, prevede che «per l'applicazione del paragrafo 1, le autorità doganali dello Stato di importazione rispediscono alle autorità doganali dello Stato d'esportazione il certificato di circolazione delle merci EUR.1 (...) indicando i motivi di sostanza o di forma che giustificano un'inchiesta». L'art. 24, n. 3, stabilisce che «i risultati del controllo a posteriori vengono comunicati al più presto alle autorità doganali dello Stato d'importazione (...). Qualora non sia possibile dirimere le contestazioni tra le autorità doganali dello Stato d'importazione e quelle dello Stato d'esportazione o qualora esse pongano un problema di interpretazione del presente protocollo, le contestazioni vengono sottoposte al comitato di cooperazione doganale».

Il governo si riferisce al fatto che l'accordo di associazione è volto ad eliminare progressivamente gli ostacoli agli scambi commerciali fra la Comunità e Cipro contribuendo pertanto allo sviluppo del commercio internazionale. Tale collaborazione dev'essere realizzata progressivamente ed è pertanto suddivisa in diverse tappe. Le disposizioni addotte dai ricorrenti sono tutte contenute nella parte del protocollo che riguarda il sistema amministrativo di controllo dell'origine dei prodotti. Considerando il dettato e il contesto di tali disposizioni, il governo britannico ritiene che esse non vadano considerate direttamente efficaci dinanzi ai giudici nazionali.

36. Questa tesi non può essere condivisa.

Sull'efficacia diretta di queste disposizioni

35. Il governo britannico, sostenuto dalla Commissione, afferma che le norme sull'origine delle merci contenute nel protocollo del 1977 (in particolare le disposizioni sul sistema amministrativo), considerate unitamente all'accordo di associazione, non possono essere invocate dai ricorrenti in una causa intentata dinanzi ai giudici nazionali.

Dalla giurisprudenza della Corte emerge che la disposizione di un accordo stipulato dalla Comunità con paesi terzi dev'essere considerata direttamente efficace qualora, tenuto conto della sua lettera nonché dell'oggetto e della natura dell'accordo, implichi un obbligo chiaro e preciso, non subordinato, per l'adempimento o per l'efficacia, all'adozione di un altro atto [13].

13 — V. sentenze 30 settembre 1987, causa 12/86, Demirel (Racc. pag. 3719, punto 24), e 26 ottobre 1982, causa 104/81, Kupferberg (Racc. pag. 3641, punti 22 e 23).

37. Le norme del protocollo del 1977 sull'origine delle merci sono senz'altro precise e incondizionate, e il governo britannico non ha addotto, in merito all'oggetto e alla natura dell'accordo di associazione, circostanze particolari atte a negare l'efficacia diretta delle disposizioni.

38. In una serie di cause la Corte ha infatti presupposto che disposizioni analoghe contenute in accordi commerciali conclusi dalla Comunità con altri paesi terzi possano essere applicate dai giudici nazionali [14].

Sull'interpretazione del protocollo del 1977 sull'origine delle merci

39. Richiamandosi alle citate disposizioni del protocollo sull'origine delle merci, i ricorrenti nella causa principale e il governo greco deducono la manifesta incompatibilità con il protocollo dell'accettazione dei certificati rilasciati dalla comunità turca insediata nella parte di Cipro a nord della zona cuscinetto all'atto dell'importazione di merci originarie di Cipro. Tali certificati non sono rilasciati dalle autorità competenti, ai sensi dell'accordo di associazione, al rilascio dei certificati ed è escluso, rispetto alla comunità turca insediata nella parte settentrionale di Cipro, che fra le autorità competenti dello Stato di esportazione e quelle dello Stato di importazione venga attuata la collaborazione che, nell'economia del regime, costituisce indubbiamente una parte fondamentale delle garanzie che la preferenza andrà unicamente a vantaggio delle merci originarie di Cipro.

40. Il governo britannico e la Commissione non contestano che i certificati riconosciuti come prova dell'origine delle merci dalla parte settentrionale di Cipro non sono rilasciati dalle autorità competenti ai sensi dell'accordo di associazione e che, non essendovi stato il riconoscimento di tale parte di Cipro, non è possibile dare completa attuazione alla collaborazione fra autorità competenti prevista nel protocollo sull'origne delle merci.

41. Essi concordano però sostanzialmente sul fatto che il fondamento e la giustificazione di questa deroga alle norme dell'accordo vanno ravvisati nella necessità di tenere in considerazione, ai sensi delle disposizioni dell'accordo, anche gli interessi della popolazione di Cipro insediata a nord della zona cuscinetto. Essi richiamano il fatto che l'accordo di associazione si applica a tutto il

14 — V., in tal senso, le sentenze 12 luglio 1984, causa 218/83, Les Rapides Savoyards e a. (Racc. pag. 3105), e 7 dicembre 1993, causa C-12/92, Huygen e a. (Racc. pag. I-6381).

territorio cipriota, ai sensi dell'art. 16, e che in particolare l'art. 5 dell'accordo dispone:

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

42. Si sostiene che all'atto della conclusione dell'accordo di associazione è stato chiarito che dei vantaggi commerciali conseguenti all'accordo avrebbe dovuto fruire tutta la popolazione di Cipro e che fra l'altro a tal fine è stato inserito il divieto di discriminazioni di cui all'art. 5. Le norme sull'origine vanno pertanto interpretate nel senso che non ostano alla realizzazione dello scopo fondamentale dell'accordo, che consiste nella progressiva soppressione degli ostacoli al commercio fra Cipro e la Comunità. Viene richiamato in proposito l'art. 3 dell'accordo di associazione, ai sensi del quale le parti contraenti «si astengono da ogni misura che possa compromettere la realizzazione delle finalità dell'accordo».

43. La Commissione rinvia, a sostegno della sua tesi, al parere consultivo emesso dalla Corte internazionale di giustizia (CIG) nel caso della Namibia [15]. Essa afferma che la CIG ha definito nel parere «una linea interpretativa», da cui si può desumere che una politica di non riconoscimento non deve condurre a negare alla popolazione di Cipro i vantaggi concessi da un trattato.

44. Il governo britannico e la Commissione ritengono che gli Stati membri abbiano tratto le necessarie conseguenze dal non riconoscimento della parte dell'isola situata a nord della zona cuscinetto delle Nazioni Unite, essendo assodato il rifiuto dei certificati rilasciati con la denominazione «Turkish Republic of Northern Cyprus» o contenuto analogo, e che le istituzioni comunitarie e le autorità degli Stati membri non intrattengono contatti ufficiali con la comunità turca insediata in questa parte di Cipro.

Un'accettazione di fatto dei certificati di origine rilasciati da autorità diverse dalle competenti autorità della RDC costituisce una necessaria e responsabile manifestazione della considerazione in cui viene tenuta l'intera popolazione di Cipro, che è un criterio esplicito ed essenziale per l'interpretazione e l'attuazione delle disposizioni del Trattato.

15 — Legal consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, *Raccolta C. I. G. 1971*.

45. Inoltre, i certificati rilasciati in caso di esportazione dalla parte settentrionale di Cipro perseguono sostanzialmente le stesse finalità dei certificati rilasciati dalle competenti autorità della RDC, e per il tramite di contatti informali con la comunità turca è possibile risolvere i problemi pratici che sorgono a causa dell'impossibilità di attuare la cooperazione amministrativa prevista nel protocollo sull'origine delle merci.

46. La Commissione afferma infine che la posizione da essa sostenuta per quel che riguarda comunque i certificati di origine è stata costantemente seguita dai suoi uffici e ne ha informato gli organi del Consiglio nonché gli Stati membri. Il Consiglio ha in ogni caso espresso il suo accordo di massima quanto alla necessità di far fruire tutta la popolazione di Cipro dell'accordo di cui trattasi, e per lo meno un certo numero di Stati membri ne ha applicato le norme in conformità a tale posizione.

47. A mio parere è incontestabile che la spartizione di fatto del territorio di Cipro, in conseguenza dell'invasione da parte della Turchia, ha causato problemi di difficile soluzione per la Comunità europea a motivo del fatto che l'accordo ha continuato ad essere applicato al complesso dell'isola.

48. Poiché nello stesso tempo si è stabilito che dell'accordo dovesse continuare a fruire il più possibile tutta la popolazione di Cipro, è perlomeno comprensibile che la Commissione e le autorità britanniche abbiano ritenuto che la soluzione consistesse nell'accettare i certificati rilasciati da rappresentanti della comunità turca di Cipro insediata a nord della zona cuscinetto. E' altresì comprensibile che si sia ammesso che questa soluzione presupponesse necessariamente una cooperazione limitata e senz'altro informale con la comunità turca sino a quando si ponesse l'accento sull'impossibilità di un qualsivoglia riconoscimento della cosiddetta Repubblica turca di Cipro settentrionale.

49. Vi sono però a mio parere una serie di motivi per chiarire l'impossibilità di estendere, in forza dell'accordo, le preferenze agli esportatori che si avvalgono di certificati rilasciati dalla Comunità turca insediata nella parte di Cipro a nord della zona cuscinetto.

50. Un trattamento preferenziale della comunità turca presuppone l'accettazione dei certificati rilasciati da organi che non sono competenti secondo le norme dell'accordo di associazione. Presuppone altresì l'accettazione di certificati rilasciati da organi con cui le autorità degli Stati membri — in conseguenza della politica di non riconoscimento seguita dalle Nazioni Unite — non hanno rapporti di collaborazione. Non si tratta quindi soltanto di una infrazione delle norme dell'accordo che stabiliscono l'autorità for-

malmente competente per il rilascio dei certificati, ma anche e soprattutto dell'impossibilità di conformarsi alle norme relative alla collaborazione amministrativa successiva al rilascio dei certificati, e che è decisiva per l'efficacia delle norme sull'origine delle merci.

51. L'importanza di detta cooperazione è stata sottolineata più volte dalla Corte, ad esempio nella sentenza 12 luglio 1984, causa 218/83, Les Rapides Savoyards e a. [16], in cui la Corte, nell'ambito di norme analoghe contenute nell'accordo di libero scambio con la Svizzera, ha dichiarato:

«Dal complesso di queste disposizioni discende che la determinazione dell'origine delle merci secondo il protocollo n. 3 si basa sulla ripartizione delle competenze fra le autorità doganali delle parti dell'accordo di libero scambio, nel senso che l'origine viene accertata dalle autorità dello Stato d'esportazione, mentre il controllo del funzionamento di tale regime viene garantito dalla collaborazione fra le competenti amministrazioni delle due parti. (...)

Questo sistema può tuttavia funzionare solo qualora l'amministrazione doganale dello Stato importatore accetti le valutazioni effettuate legalmente dalle autorità dello Stato esportatore. (...)

Non vi è motivo di temere che l'applicazione di dette disposizioni possa agevolare pratiche abusive, tenuto conto del fatto che gli artt. 16 e 17 del protocollo n. 3, in particolare nella loro nuova versione, hanno disciplinato nei particolari i metodi di collaborazione fra le competenti amministrazioni doganali, in caso di contestazione sull'origine o in caso di frodi da parte degli esportatori o importatori». (Punti 26-28).

52. La considerazione di tutta la popolazione di Cipro, che secondo la Commissione e il governo britannico dovrebbe essere decisiva per l'interpretazione delle disposizioni dell'accordo, non può a mio parere giustificare una deroga alle chiare disposizioni del protocollo del 1977 sull'origine delle merci.

È esatto che l'accordo si applica, dal punto di vista del suo contenuto, a tutto il territorio di Cipro ed è altresì esatto che le norme in materia di scambi previste dall'accordo devono essere applicate in modo non discriminatorio al complesso della popolazione di Cipro.

16 — Racc. pag. 3105.

È altresì assodato che la disposizione specifica concernente il divieto di discriminazioni fra i gruppi di popolazione era fra l'altro volta a garantire la parità di trattamento della popolazione cipriota greca e della popolazione cipriota turca in Cipro nell'ambito dell'esecuzione dell'accordo.

È altresì assodato che nel corso delle discussioni sul modo in cui gli Stati membri dovessero reagire alla spartizione di fatto dell'isola, essi hanno dichiarato di ritenere importante che dell'accordo continui a fruire tutta la popolazione, e che su questa posizione vi è stato, per lo meno in un certo momento, un certo consenso nel consiglio di associazione anche per quanto riguarda gli scambi fra Cipro e la Comunità.

53. Non ne consegue però che l'intento di far fruire dell'accordo tutta la popolazione di Cipro anche dopo il profondo mutamento di situazione possa giustificare una deroga alle norme fondamentali dell'accordo cui è subordinato il suo funzionamento nel senso voluto. Tale intento deve attuarsi nell'ambito delimitato dall'accordo e tenendo in debito conto gli interessi legittimi della controparte.

54. Assume rilevanza in tale contesto il fatto che il consenso espresso dalle autorità della RDC nel corso delle discussioni in seno al consiglio di associazione al fine di risolvere il problema è comunque venuto meno dopo la dichiarazione unilaterale e illegittima di indipendenza della comunità turca nel 1983, da cui è verosimilmente derivata la nota verbale di cui al paragrafo 16, in cui la RDC sottolineava che l'accettazione dei certificati di origine rilasciati da autorità diverse da quelle della RDC sarebbe incompatibile con l'accordo di associazione.

55. Inoltre è chiaro che entro certi limiti continua ad essere possibile tenere in considerazione gli interessi dell'intera popolazione di Cipro sulla scorta delle disposizioni vigenti. Da talune informazioni contenute negli atti di causa risulta infatti che dell'accordo continua a fruire l'intera popolazione in quanto i protocolli finanziari conclusi fra le parti vengono applicati in modo da ottenere che i mezzi posti a disposizione dalla CEE vengano utilizzati in pratica per scopi di cui si avvantaggiano anche gli abitanti dell'isola a nord della zona cuscinetto.

56. La postulata necessità di interpretare le norme dell'accordo in modo da poterle applicare anche alla popolazione residente nella parte settentrionale dell'isola risulta in

particolare, secondo la Commissione e il governo britannico, dal divieto di discriminazioni fra i due gruppi di popolazione sancito dall'art. 5 dell'accordo. A mio parere viene correttamente sostenuto che le condizioni per l'applicazione del principio sono venute meno con la spartizione di fatto di Cipro e che non è pertanto più possibile trattare esattamente nello stesso modo i due gruppi di popolazione. Ciò si verifica comunque nelle circostanze di specie, dato che un trattamento uniforme presuppone che le autorità negli Stati membri della CE possano cooperare con le autorità di Cipro.

57. Come ho già ricordato, la Commissione ha sostenuto che la sua interpretazione dell'accordo di associazione può essere fondata sul parere consultivo della CIG, nella causa Namibia.

La CIG era stata adita con una domanda di parere sulle conseguenze giuridiche per gli Stati della presenza continua del Sudafrica in Namibia, in spregio della risoluzione del consiglio di sicurezza 276/1970. Il Sudafrica non aveva amministrato la Namibia conformemente al regime previsto per i territori sotto mandato, e pertanto l'assemblea generale delle Nazioni Unite aveva ingiunto al Sudafrica con diverse risoluzioni di porre fine al mandato da essa esercitato su quel territorio. Poiché il Sudafrica non aveva rispettato queste risoluzioni, il consiglio di sicurezza aveva imposto agli Stati membri delle Nazioni Unite «l'obbligo di non intrattenere con il Sudafrica, in quanto agisse in nome e per conto della Namibia, rapporti o relazioni di natura economica o altro atti a rafforzare l'autorità del Sudafrica su tale territorio».

La CIG ha rilevato fra l'altro:

58. Il punto del parere della CIG citato dalla Commissione ha però secondo me scarsa rilevanza per il presente procedimento. La Commissione sopravvaluta il fatto che la CIG sottolinei la necessità di tener conto degli interessi della popolazione di cui trattasi e sottovaluta l'importanza delle differenze effettive fra le due situazioni.

— «Per quanto riguarda i trattati bilaterali in vigore, gli Stati membri devono astenersi dall'invocare o applicare i trattati o le disposizioni dei trattati conclusi dal Sudafrica in nome della Namibia o per quanto la riguarda che necessitino di una collaborazione intergovernativa attiva» (punto 122).

— «Le restrizioni derivanti dal mancato riconoscimento della presenza del Sudafrica in Namibia e le disposizioni espresse del paragrafo 5 della risoluzione 216 (1970) impongono agli Stati membri l'obbligo di non intrattenere con il Sudafrica, in quanto agisca in nome o per conto della Namibia, rapporti o relazioni di indole economica o altro atti a rafforzare l'autorità del Sudafrica nel territorio» (punto 124).

— «In generale, il mancato riconoscimento dell'amministrazione sudafricana nel territorio non dovrebbe avere la conseguenza di privare il popolo namibiano dei vantaggi che può trarre dalla cooperazione internazionale. In particolare, mentre i provvedimenti ufficiali del governo sudafricano in nome e per conto della Namibia dopo la cessazione del mandato sono illegittimi o nulli, tale nullità non può estendersi ad atti come l'anagrafe delle nascite, dei matrimoni o dei decessi, perché trascurarne gli effetti potrebbe solo andare a detrimento degli abitanti del territorio» (punto 125).

È evidente che in tale parere la CIG ha attribuito importanza al fatto che le sanzioni del consiglio di sicurezza erano state decise nell'interesse della popolazione namibiana [17]. Ciò ha indubbiamente pesato nei rilievi della CIG, secondo cui le sanzioni non andavano estese agli atti delle pubbliche autorità che fossero favorevoli al cittadino namibiano, ed il cui riconoscimento non potesse in pratica rafforzare la presenza sudafricana in Namibia.

La presente fattispecie è diversa, non foss'altro perché la causa riguarda la questione se gli Stati membri della Comunità abbiano il diritto, nei confronti delle norme espresse di un accordo internazionale esistente relative a tale punto, di accettare «atti delle pubbliche autorità» volti a consentire il commercio con operatori di una regione che non può essere riconosciuta secondo le risoluzioni del consiglio di sicurezza.

59. Il presente procedimento riguarda la questione del riconoscimento di atti giuridici che non sono considerati dal parere della CIG in merito agli atti delle pubbliche autorità emanati nell'interesse della popolazione, e si tratta di una situazione in cui la rispettiva posizione dei gruppi di popolazione interessati non è paragonabile.

17 — La CIG ha dichiarato in proposito quanto segue: «Quanto alle conseguenze generali della presenza illegale del Sud Africa in Namibia, tutti gli Stati devono tener presente che la parte lesa è un popolo che deve contare sull'assistenza della comunità internazionale per realizzare gli obiettivi cui corrisponde la sacra missione di civilizzazione» (punto 127).

60. Non si può neppure ritenere che la concezione giuridica sviluppata dalla Commissione e dal governo britannico corrisponda a una concezione generalmente accettata dalla Comunità. Sostenere che dell'accordo deve fruire il più possibile tutta la popolazione non implica necessariamente che le autorità degli Stati membri possano o debbano accettare certificati diversi da quelli rilasciati dalle competenti autorità della RDC. Nell'ambito delle discussioni in seno al Consiglio, gli Stati membri sono sempre stati unanimi nel ritenere che dell'accordo debba fruire in linea di principio tutta la popolazione, ma non sono manifestamente giunti alla conclusione unanime di cui sopra per quel che riguarda il riconoscimento dei certificati.

61. La Commissione afferma di aver costantemente sostenuto l'idea che l'accordo potesse essere interpretato nel senso che i certificati controversi possano essere utilizzati dalle autorità degli Stati membri e che questa posizione ha comportato in pratica la trasmissione agli Stati membri dei facsimili, fra l'altro, dei timbri della comunità turca che possono essere utilizzati per il rilascio dei certificati di origine.

A prescindere dai dubbi sorti nel caso di specie in ordine all'univocità della posizione della Commissione, nonché dei dubbi sollevati dal governo greco sull'effettiva trasmissione a tutti gli Stati membri da parte della Commissione dei timbri di cui sopra, non ritengo che alla concezione giuridica della Commissione possa essere attribuita di per sé un'importanza decisiva. Nell'ordinanza 13 giugno 1991 nella causa Sunzest [18], la Corte ha sottolineato che «nessuna delle norme della direttiva 77/93 attribuisce alla Commissione una competenza ad adottare decisioni sulla loro interpretazione; la Commissione ha solo la possibilità, che le è sempre offerta, di esprimere il proprio parere, che non vincola in alcun caso le autorità nazionali» (punto 13). A mio parere ciò vale anche per i certificati di origine.

62. Come ho ricordato, la Commissione ha informato la Corte che perlomeno un certo numero di Stati membri ha seguito la posizione della Commissione. A mio parere costituirebbe un importante elemento interpretativo il fatto di ritenere assodato che gli Stati membri hanno in pratica accettato, dopo il sorgere del problema, i certificati di origine rilasciati da autorità diverse dalle competenti autorità della RDC. Stando alle informazioni disponibili, è certo che ciò si è verificato per le autorità del Regno Unito. Stando ad altre informazioni, le autorità dei Paesi Bassi e — a quanto risulta da informazioni fornite dalle «imprese cipriote turche»

18 — Causa C-50/90, Racc. pag. I-2917.

— taluni altri Stati membri si sono comportati in modo analogo. E' invece altresì certo che le autorità greche non l'hanno mai fatto e che il governo irlandese ha dichiarato in udienza di non condividere la concezione giuridica della Commissione. Non vi è pertanto una posizione comune a tutti gli Stati membri della Comunità.

63. Questa deplorevole situazione ha a mio parere una grande importanza.

64. Essa è contestuale all'argomento del governo greco e dei ricorrenti nella causa principale, secondo cui l'applicazione dell'accordo di associazione da parte delle autorità britanniche integra un'infrazione delle norme del Trattato in materia di politica commerciale comune. Essi muovono dal rilievo per cui, comportandosi in tal modo, le autorità britanniche si sono attribuite una competenza di deroga autonoma alle norme comuni che si applicano alle importazioni di merci da paesi terzi.

65. Questa tesi è a mio parere manifestamente erronea. E' pacifico infatti che le autorità britanniche ritengono di aver agito nell'ambito di una corretta interpretazione delle rilevanti norme comunitarie.

66. Il riferimento alla politica commerciale comune è però essenziale per un altro motivo. Esso attira infatti l'attenzione sulla circostanza che una situazione giuridica in cui le norme comunitarie non sono interpretate né applicate uniformemente negli Stati membri in caso di importazione di merci da Cipro è in linea di principio incompatibile con i requisiti derivanti dall'esistenza di una politica commerciale comune. In questo settore, come in tutti gli altri settori disciplinati dal diritto comunitario, è inaccettabile un'interpretazione e un'applicazione diversa delle norme a seconda degli Stati membri senza una chiara autorizzazione in senso contrario. Nell'ambito della politica commerciale è particolarmente importante che le norme comunitarie vengano applicate uniformemente, perché l'applicazione del diritto da parte dello Stato di importazione può avere una rilevanza diretta per altri Stati membri in conseguenza della libera circolazione delle merci nel mercato interno.

67. Sebbene, come ho già ricordato, sia entro certi limiti comprensibile che, in una fattispecie del tutto specifica come quella di cui trattasi, la Commissione abbia ritenuto che non sussistessero motivi sufficienti per tentare di far sì che i diritti comunitari vengano uniformemente applicati negli Stati membri, una situazione giuridica del genere non può protrarsi.

68. Nelle osservazioni da essa presentate, la Commissione ha d'altronde dichiarato di

essere cosciente del fatto che la realizzazione di un mercato interno rende sempre più difficile il mantenimento dell'attuale stato del diritto e che pertanto essa ha intenzione di proporre iniziative atte a risolvere in modo soddisfacente i problemi esistenti.

69. Finché le iniziative della Commissione non abbiano prodotto modifiche delle norme vigenti, non mi sembra possibile concludere diversamente se non che lo stato del diritto comune a tutti gli Stati membri dev'essere quello che risulta dalle norme espresse dall'accordo di associazione, e cioè che le autorità degli Stati membri non sono autorizzate ad accettare certificati di origine rilasciati da autorità diverse dalle competenti autorità della RDC.

70. Non ritengo pertanto che occorra accertare se il fatto che le autorità degli Stati membri delle Comunità europee accettano certificati rilasciati dalla comunità turca insediata nella parte di Cipro a nord della zona cuscinetto delle Nazioni Unite costituisca una trasgressione del diritto internazionale ed in particolare delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite sul mancato riconoscimento del regime instaurato in quella parte dell'isola.

Sulla questione sub 2), relativa ai certificati fitosanitari

71. Come è noto, la direttiva fitosanitaria dispone all'art. 12, n. 1, lett. b), che i certificati vengono rilasciati da «servizi competenti, a tal fine autorizzati in base alle disposizioni legislative o regolamentari del paese di cui trattasi».

72. L'argomento fondamentale contenuto nelle osservazioni in ordine alla questione della legittimità dell'accettazione di certificati fitosanitari rilasciati da autorità diverse da quelle competenti della RDC è identico a quello sviluppato (v. supra) relativamente ai certificati di origine.

73. Va però rilevato che, per quanto riguarda il certificato fitosanitario, la direttiva non contiene norme specifiche su una cooperazione formale fra autorità sanitarie dello Stato di esportazione e dello Stato di importazione. La direttiva presuppone che le autorità sanitarie del paese di importazione possano effettuare autonomamente un controllo. Le autorità degli Stati membri hanno pertanto in determinati casi la facoltà di effettuare un controllo sanitario particolarmente approfondito nell'ambito delle importazioni

di merci dalla parte settentrionale di Cipro. E' altresì corretto osservare che è invece particolarmente importante in quest'ambito che esista in pratica una possibilità di cooperazione affidabile fra le autorità fitosanitarie del paese di esportazione e quelle del paese di importazione. In questo settore non si tratta semplicemente di interessi economici ma anche di un interesse determinante di tutela fitosanitaria negli Stati membri della Comunità.

74. Si deve rilevare che con modifiche della direttiva entrate in vigore il 1° giugno 1993 è stato instaurato un nuovo regime in forza del quale i prodotti considerati dalla direttiva possono ormai, dopo essere stati importati ed esaminati in uno Stato membro, essere liberamente smerciati in tutta la Comunità [19]. Il nuovo regime accresce la necessità di un'applicazione uniforme delle norme in caso di importazioni da Cipro. Sino ad ora, in caso di rispedizione all'interno della Comunità di merci importate in uno Stato membro, gli Stati membri in cui le merci venivano spedite potevano vietare l'importazione negando il riconoscimento di un certificato speciale di rispedizione destinato ad accompagnare tali merci.

75. Non v'è motivo, a mio parere, di adottare in questo settore un'interpretazione diversa da quella prescelta nell'ambito dei certificati di origine. Ne consegue che la direttiva fitosanitaria va altresì interpretata nel senso che le merci esportate da Cipro possono unicamente essere accompagnate da certificati fitosanitari rilasciati dalle autorità a tal fine designate dalla RDC.

Sulle questioni sub 3), 4) e 5)

76. Si ricorderà che nelle questioni sub 3) e 4) si era sollevata la questione della rilevanza che dovrebbe avere il fatto che l'esportazione di merci dalla parte di Cipro a nord della zona cuscinetto accompagnate da certificati rilasciati dalla comunità turca possa essere impossibile o seriamente ostacolata, e che i certificati rilasciati dalla comunità turca possano avere la stessa affidabilità di quelli rilasciati dalle autorità della RDC.

77. Si ricorderà altresì che nell'ambito della soluzione proposta per le due prime questioni, ho ritenuto che fosse più opportuno considerare che l'esportazione dalla parte interessata dell'isola fosse perlomeno seriamente ostacolata qualora non potesse avvenire mediante certificati rilasciati dalla comunità turca stabilita nella parte settentrionale

19 — V. direttiva 93/19/CEE (GU L 96, pag. 33).

dell'isola e che tali certificati andassero considerati affidabili.

78. Dalla soluzione che ho proposto per le prime due questioni risulta che le norme in vigore ostano in linea di principio all'accettazione dei certificati di cui trattasi, pur considerando assodate le circostanze di cui alle questioni sub 3) e 4).

79. Ritengo però che occorra attirare l'attenzione sulle osservazioni del governo greco relative alle possibilità pratiche di effettuare esportazioni anche di merci provenienti dalla parte settentrionale di Cipro per mezzo di certificati rilasciati dalle autorità della RDC. In primo luogo, il governo greco sostiene che la stessa comunità turca insediata a nord della zona cuscinetto ha deciso di non avvalersi dei certificati di esportazione rilasciati dalle autorità della RDC, e che secondo tale governo le autorità della RDC rilascerebbero i certificati richiesti anche per le merci in provenienza dalla parte settentrionale dell'isola qualora potessero effettuare i necessari controlli nell'ambito dell'esportazione dai porti e dagli aeroporti della RDC. Il governo greco ritiene che, qualora quest'ultima condizione non dovesse verificarsi, la situazione sarebbe diversa da quella attuale.

80. A mio parere non si può escludere che qualora la supposizione menzionata dal governo greco dovesse risultare scorretta, sia possibile trovare un fondamento giuridico adeguato per risolvere il problema così sorto, in modo da rendere possibile il riconoscimento dei certificati di origine fitosanitari rilasciati dalla comunità turca insediata a nord della zona cuscinetto.

Questo aspetto non necessita però di un esame nell'ambito del presente procedimento. Stando alle informazioni disponibili, è infatti accertato che in pratica la comunità turca non ha tentato di effettuare esportazioni di merci accompagnate da certificati rilasciati dalle competenti autorità della RDC.

81. Da tutte le osservazioni presentate nel presente procedimento emerge che viene ritenuto unanimemente irrilevante, per la soluzione della parte della questione sub 3) concernente l'eventuale impossibilità di esportare o un grave ostacolo per le esportazioni, stabilire se tale impossibilità od ostacolo sia causato dalla comunità turca insediata nella parte settentrionale di Cipro.

82. Con le modifiche che potrebbero risultare dalle considerazioni di cui al paragrafo 80, mi dichiaro d'accordo con questa posizione.

83. Richiamando le considerazioni appena svolte in ordine alla rilevanza delle questioni sub 3), 4) e 5), ritengo sia giustificato non presentare conclusioni formali per quanto riguarda le prime due questioni.

84. Alla luce delle considerazioni fin qui svolte, propongo alla Corte di risolvere come segue le questioni sollevate dalla High Court of Justice:

«1) Qualora le importazioni in uno Stato membro di agrumi o patate provenienti da Cipro siano accompagnate da certificati di circolazione delle merci EUR.1 rilasciati dalla comunità turca insediata nella parte di Cipro a nord della zona cuscinetto delle Nazioni Unite e non dalle competenti autorità della Repubblica di Cipro, il diritto comunitario implica che uno Stato membro non può autorizzare siffatte importazioni.

2) Qualora le importazioni in uno Stato membro di agrumi (ad eccezione dei limoni) e di patate provenienti da Cipro siano accompagnate da certificati fitosanitari rilasciati dalla comunità turca della parte di Cipro a nord della zona cuscinetto delle Nazioni Unite e non dalle competenti autorità della Repubblica di Cipro, il diritto comunitario implica che uno Stato membro non può autorizzare siffatte importazioni».