SENTENZA DELLA CORTE

21 settembre 1999 *

Nel procedimento C-106/97,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), dal College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Paesi Bassi) nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Dutch Antillian Dairy Industry Inc.,

Verenigde Douane-Agenten BV

e

Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees,

con l'intervento di:

Nederlandse Antillen,

domanda vertente sull'interpretazione e sulla validità del capitolo III della direttiva del Consiglio 16 giugno 1992, 92/46/CEE, che stabilisce le norme sanitarie per la produzione e la commercializzazione di latte crudo, di latte trattato termicamente e di prodotti a base di latte (GU L 268, pag. 1), e in particolare del suo art. 23, nonché sulla validità della decisione della Commissione 31 gennaio 1994, 94/70/CE, che stabilisce l'elenco provvisorio dei paesi

* Lingua processuale: l'olandese.

terzi dai quali gli Stati membri autorizzano le importazioni di latte crudo, di latte trattato termicamente e di prodotti a base di latte (GU L 36, pag. 5),

LA CORTE,

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

avvocato generale: A. La Pergola

cancelliere: D. Louterman-Hubeau, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la Dutch Antillian Dairy Industry Inc., dall'avv. W. Knibbeler, del foro di Amsterdam;

— per la Nederlandse Antillen, dal signor R.S.J. Martha, ministro plenipotenziario presso la rappresentanza permanente dei Paesi Bassi, in qualità di agente;

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

— per il governo francese, dalle signore Kareen Rispal-Bellanger, vicedirettore per il diritto internazionale dell'economia e per il diritto comunitario presso la direzione Affari giuridici del ministero degli Affari esteri, e Anne de

Bourgoing, chargé de mission presso la stessa direzione, in qualità di agenti;

— per il Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dai signori J. Carbery, J. Huber e G. Houttuin, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti;

— per la Commissione delle Comunità europee, dai signori P.J. Kuijper e P. Hillenkamp, consiglieri giuridici, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della Nederlandse Antillen, rappresentata dall'avv. M.M. Slotboom, del foro di Rotterdam, del governo olandese, rappresentato dal signor M.A. Fierstra, consigliere giuridico aggiunto presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, del governo francese, rappresentato dalla signora A. de Bourgoing, del Consiglio, rappresentato dai signori J. Carbery, J. Huber e G. Houttuin, e della Commissione, rappresentata dai signori P.J. Kuijper e T. van Rijn, all'udienza del 16 giugno 1998,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 15 settembre 1998,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 15 gennaio 1997, pervenuta in cancelleria il 13 marzo seguente, il College van Beroep voor het Bedrijfsleven ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), tre questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione e sulla validità del capitolo III della direttiva del Consiglio 16 giugno 1992, 92/46/CE, che stabilisce le norme sanitarie per la produzione e la commercializzazione di latte crudo, di latte trattato termicamente e di prodotti a base di latte (GU L 268, pag. 1), e in particolare del suo art. 23, nonché sulla validità della decisione della Commissione 31 gennaio 1994, 94/70/CE, che stabilisce l'elenco provvisorio dei paesi terzi dai quali gli Stati membri autorizzano le importazioni di latte crudo, di latte trattato termicamente e di prodotti a base di latte (GU L 36, pag. 5).

2 Dette questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia che oppone, da un lato, la società Dutch Antillian Dairy Industry Inc. (in prosieguo: la «DADI») e, dall'altro, la società Verenigde Douane-Agenten BV (in prosieguo: la «Douane Agenten») al Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (Ufficio di controllo del bestiame e della carne, in prosieguo: l'«Ufficio») di Voorburg, in merito al diniego di quest'ultimo di autorizzare l'importazione nei Paesi Bassi di una partita di burro proveniente dalle Antille olandesi che fanno parte dei paesi e territori d'oltremare (in prosieguo: gli «PTOM»).

3 Dal fascicolo risulta che la DADI, impresa con sede a Curaçao (Antille olandesi), che produce ed esporta burro, ha spedito dalle Antille olandesi nei Paesi Bassi una partita di burro avente un peso netto di 25 850 kg.

4 La società Douane-Agenten, con sede a Rotterdam, ha presentato la detta partita per ispezione all'Ufficio, che, il 31 gennaio 1995, ne ha rifiutato l'importazione e ha inviato alla Douane-Agenten un certificato relativo ai controlli sanitari dei

prodotti importati dai paesi terzi nella Comunità. In detto certificato si giustificava il diniego come segue: «Curaçao non ammesso conformemente alla decisione 94/70/CE».

5 L'8 febbraio 1995 la DADI e la Douane-Agenten hanno presentato un reclamo avverso detta decisione. Il reclamo è stato respinto con una decisione dell'Ufficio 21 giugno 1995, che ha confermato il diniego iniziale del 31 gennaio 1995.

6 In tali circostanze, la DADI e la Douane-Agenten hanno adito, il 10 luglio 1995, il College van Beroep voor het Bedrijfsleven con un ricorso mirante all'annullamento della decisione 21 giugno 1995 dell'Ufficio e al risarcimento del danno che ritenevano di aver subìto.

7 Con il loro ricorso, a sostegno del quale è intervenuto il governo delle Antille olandesi, la DADI e la Douane-Agenten hanno contestato la legittimità della decisione di rigetto dell'Ufficio, adducendo vari motivi ed argomenti relativi all'inapplicabilità della direttiva 92/46, che costituisce il fondamento giuridico della decisione 94/70, e concernenti la validità della detta direttiva con riguardo all'art. 132, n. 1, del Trattato CE (divenuto art. 183, n. 1, CE) nonché agli artt. 102 e 103 della decisione del Consiglio 25 luglio 1991, 91/482/CEE, relativa all'associazione dei paesi e territori d'oltremare alla Comunità economica europea (GU L 263, pag. 1; in prosieguo: la «decisione PTOM»). Inoltre essi hanno messo in discussione la validità tanto della direttiva 92/46 quanto della decisione 94/70. In particolare, quanto alla direttiva, le stesse hanno contestato la sua validità con riguardo al principio di proporzionalità e agli artt. 2, 4 e 5 dell'accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fito-sanitarie costituito dall'allegato I A dell'accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio (GU 1994, L 336, pag. 40).

8 Per contro, l'Ufficio, contestando detti argomenti, ha fatto valere, con riferimento all'art. 227 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 299 CE), che le Antille olandesi hanno uno statuto di paesi terzi rispetto alla Comunità, in quanto

esse non sono parti di detto Trattato, e che il diritto comunitario non vi riceve pienamente applicazione. Secondo l'Ufficio, gli PTOM hanno uno status particolare che si manifesterebbe nell'ambito di un regime di associazione.

9 Alla luce dei motivi e degli argomenti formulati, e partendo dal principio che la partita di burro importata nella Comunità risponde ai requisiti che consentono di equipararla al burro originario delle Antille olandesi, il College van Beroep voor het Bedrijfsleven, nutrendo dubbi quanto all'interpretazione e alla validità della direttiva 92/46, nonché sulla validità della decisione 94/70, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

« 1.A. Se occorra interpretare le disposizioni del capitolo III della direttiva 92/46/CEE, esaminate in particolare alla luce degli artt. 227 e 131-136 del Trattato CE, nel senso che esse debbano tradursi, ex art. 189, terzo comma, del Trattato CE, in disposizioni nazionali di attuazione da applicare all'importazione nella CE di burro proveniente dai paesi e territori d'oltremare menzionati nell'allegato IV al Trattato CE, quali le Antille olandesi.

In caso di soluzione affermativa della questione sub 1.A:

1.B. Se le disposizioni del capitolo III della suddetta direttiva, alla luce in particolare dell'art. 132, n. 1, del Trattato CE e degli artt. 102 e 103 della decisione del Consiglio 25 luglio 1991, 91/482/CE, relativa all'associazione dei paesi e territori d'oltremare alla Comunità economica europea,

vadano considerate valide in relazione al tipo di importazioni menzionato nella questione sub 1.A.

In caso di soluzione affermativa delle questioni sub 1.A e 1.B:

2. Se l'art. 23 della suddetta direttiva debba essere interpretato nel senso che le disposizioni nazionali emanate in attuazione del medesimo articolo possano ritenersi applicabili alle importazioni menzionate nella questione sub 1.A soltanto:

— una volta che sia entrato pienamente in vigore il regime concernente gli scambi intracomunitari dei prodotti di cui trattasi al quale, in osservanza dell'art. 22 della medesima direttiva, dev'essere almeno equivalente il regime applicabile ai paesi terzi, e

— una volta che sia stata adottata una decisione giuridicamente valida concernente sia l'inserimento del paese di cui trattasi nel primo elenco menzionato nell'art. 23, n. 3, sia l'elenco degli stabilimenti autorizzati di detto paese.

3. Se sia valida la decisione della Commissione 31 gennaio 1994, 94/70/CE».

La normativa applicabile

Il Trattato

10 L'art. 227 del Trattato, che definisce il campo di applicazione territoriale di quest'ultimo, dispone, al n. 3, che «i paesi e territori d'oltremare, il cui elenco figura nell'allegato IV del presente Trattato, costituiscono l'oggetto dello speciale regime di associazione definito nella quarta parte del Trattato stesso».

11 La quarta parte del Trattato CE, intitolata «Associazione dei paesi e territori d'oltremare», raggruppa in particolare gli artt. 131 (divenuto, in seguito a modifica, art. 182 CE), 132 (divenuto art. 183 CE), 133 (divenuto, in seguito a modifica, art. 184 CE), 134 e 135 (divenuti artt. 185 CE e 186 CE), nonché l'art. 136 (divenuto, in seguito a modifica, art. 187 CE).

12 Ai sensi dell'art. 131, primo comma, del Trattato, «gli Stati membri convengono di associare alla Comunità i paesi e territori non europei che mantengono con il Belgio, la Danimarca, la Francia, l'Italia, i Paesi Bassi e il Regno Unito relazioni particolari. Questi paesi e territori (...) sono enumerati nell'elenco che istituisce l'allegato IV del presente Trattato».

13 Le Antille olandesi sono state inserite nell'elenco menzionato dall'art. 131 del Trattato con la convenzione 13 novembre 1962, 64/533/CEE, recante revisione del Trattato che istituisce la Comunità economica europea per rendere applicabile alle Antille olandesi il regime speciale di associazione definito nella IV parte del Trattato (GU 1964, n. 150, pag. 2414).

14 Lo scopo dell'associazione è definito dall'art. 131, secondo comma, del Trattato; esso è di «promuovere lo sviluppo economico e sociale dei paesi e territori e

l'installazione di strette relazioni economiche tra i paesi e la Comunità nel suo insieme».

15 L'art. 132 del Trattato elenca gli obiettivi assegnati all'associazione e stabilisce alcune norme base. Contiene due categorie di disposizioni relative, le une, al regime degli scambi commerciali, e le altre agli investimenti in vista dello sviluppo degli PTOM.

16 Per quanto riguarda il regime degli scambi commerciali l'art. 132, n. 1, del Trattato dispone che «gli Stati membri applicano ai loro scambi commerciali con i paesi e territori il regime che si accordano tra di loro, in virtù del presente Trattato».

17 L'art. 136 del Trattato prevede che, per un primo periodo di cinque anni a decorrere dall'entrata in vigore del Trattato stesso, una convenzione di applicazione allegata al Trattato stabilisca le modalità e la procedura dell'associazione tra i PTOM e la Comunità e che, in seguito, le disposizioni siano adottate dal Consiglio all'unanimità.

18 Conformemente all'art. 136, secondo comma, del Trattato, il Consiglio ha così adottato più volte norme precise per rendere concreto il particolare regime di associazione tra la Comunità e gli PTOM e per conseguire gli obiettivi dell'associazione. Da ultimo, ha adottato la decisione PTOM, che costituisce la sesta decisione di tale tipo.

La decisione PTOM

19 Nella terza parte della decisione PTOM, intitolata «Strumenti della cooperazione PTOM-CEE», il titolo I tratta della cooperazione commerciale e del regime generale degli scambi disciplinato dal capitolo I di tale titolo, in particolare dagli artt. 101-103.

20 L'art. 101, n. 1, precisa che i prodotti originari degli PTOM sono ammessi all'importazione nella Comunità con esenzione dai dazi doganali e dalle tasse di effetto equivalente. Inoltre, l'art. 102 dispone che la Comunità non applica all'importazione dei prodotti originari degli PTOM restrizioni quantitative né misure di effetto equivalente.

21 L'art. 103 dispone:

«1. L'articolo 102 non osta all'applicazione dei divieti o delle restrizioni all'importazione, all'esportazione o al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali (...)

2. Detti divieti o restrizioni non devono comunque costituire un mezzo di discriminazione arbitraria né una restrizione dissimulata del commercio in generale.

(...)».

22 La direttiva 92/46, basata sull'art. 43 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 137 CE), contiene disposizioni sulla produzione comunitaria destinata alla fabbricazione, in particolare, di prodotti a base di latte che sono collocati sul mercato comunitario (capitolo II) e, inoltre, disposizioni dirette a garantire che le importazioni di tali prodotti provenienti da paesi terzi, per essere collocati sul mercato comunitario, soddisfino gli stessi requisiti di tutela sanitaria (capitolo III).

23 A questo scopo, l'art. 22 della detta direttiva, figurante nel capitolo III di quest'ultima, prevede che «i requisiti applicabili alle importazioni provenienti da paesi terzi di latte crudo, latte trattato termicamente e prodotti a base di latte contemplati dalla presente direttiva devono essere almeno equivalenti a quelli previsti nel capitolo II per la produzione comunitaria».

24 Per quanto attiene all'importazione di prodotti lattiero-caseari provenienti da paesi terzi, di cui all'art. 22 della direttiva 92/46, l'art. 23 di quest'ultima dispone:

«1. Ai fini dell'applicazione uniforme dell'articolo 22, si applicano le disposizioni dei paragrafi seguenti.

2. Possono essere importati nella Comunità soltanto il latte o i prodotti a base di latte:

a) provenienti da un paese terzo incluso nell'elenco da compilare ai sensi del paragrafo 3, lettera a);

b) accompagnati da un certificato sanitario conforme ad un modello elaborato secondo la procedura di cui all'articolo 31, firmato dall'autorità competente del paese esportatore, in cui si attesti che il latte e i prodotti a base di latte soddisfano i requisiti di cui al capitolo II o le eventuali condizioni supplementari o garanzie equivalenti contemplate al paragrafo 3 e provengono da stabilimenti che offrono le garanzie previste all'allegato B.

3. Conformemente alla procedura di cui all'articolo 31, sono definiti:

a) l'elenco provvisorio dei paesi terzi in grado di fornire agli Stati membri e alla Commissione le garanzie equivalenti a quelle previste al capitolo II, per tutto il loro territorio o parti di esso, nonché l'elenco degli stabilimenti per i quali essi sono in grado di fornire garanzie.

Detto elenco provvisorio è redatto in base agli elenchi degli stabilimenti autorizzati e ispezionati dalle autorità competenti dopo che la Commissione si sia preventivamente assicurata della conformità di questi stabilimenti ai principi e alle norme generali contenuti nella presente direttiva;

(...)

4. Esperti della Commissione e degli Stati membri effettuano controlli sul posto per accertare se le garanzie offerte dal paese terzo in merito alle condizioni di produzione e di commercializzazione possono considerarsi equivalenti a quelle applicate nella Comunità.

(...)

5. In attesa dell'organizzazione dei controlli di cui al paragrafo 4, continuano ad applicarsi le disposizioni nazionali in materia di ispezione nei paesi terzi sempreché, in sede di comitato veterinario permanente, si forniscano informazioni sulle infrazioni delle norme di igiene constatate nel corso delle ispezioni.

(...)».

25 L'elenco provvisorio menzionato dall'art. 23, n. 3, lett. a), della direttiva 92/46, stabilito con la decisione 94/70 applicabile alla data dei fatti della causa principale, è entrato in vigore il 1° luglio 1994. È assodato che le Antille olandesi non figurano in detto elenco.

La normativa nazionale

26 Nei Paesi Bassi l'art. 23 della direttiva 92/46 è stato attuato con l'art. 16 della Warenwetregeling zuivelbereiding (normativa relativa alla fabbricazione dei prodotti lattiero-caseari adottata in base alla legge sui prodotti alimentari, *Staatscourant* 1994, n. 243). Tale normativa, basata sull'art. 4, secondo comma, lett. c), della Warenwetbesluit Zuivel (decreto sui prodotti lattiero-caseari adottato in base alla legge sui prodotti alimentari) e sull'art. 19, primo comma, della Landbouwwet (legge sull'agricoltura), è entrata in vigore il 1° gennaio 1995.

27 La decisione 94/70 è recepita mediante il rinvio effettuato dall'art. 16 della Warenwetregeling zuivelbereiding all'elenco adottato in forza dell'art. 23 della direttiva 92/46.

Sulla prima questione

28 La prima questione si articola in due parti.

29 Con la prima parte di detta questione, il giudice nazionale chiede in sostanza se le disposizioni del capitolo III della direttiva 92/46, che impongono l'osservanza di norme sanitarie per le importazioni di prodotti a base di latte provenienti da paesi terzi, debbano essere interpretate nel senso che esse si applicano all'immissione sul mercato comunitario di siffatti prodotti provenienti dagli PTOM, quali le Antille olandesi.

30 Al fine di prendere posizione su questa prima parte occorre rilevare che, a tenore del suo quarto 'considerando', l'obiettivo della direttiva 92/46 consiste nell'adottare, in particolare per i prodotti a base di latte, norme sanitarie al fine di garantire un alto livello alla tutela della sanità pubblica.

31 Per raggiungere tale obiettivo la detta direttiva riguarda tanto la produzione comunitaria, per la quale stabilisce nel suo capitolo II norme sanitarie specifiche e dettagliate (artt. 3-21), quanto le importazioni nella Comunità di prodotti provenienti da paesi terzi, per i quali, pur imponendo nel suo capitolo III altre norme, essa richiede, inoltre, che le stesse rispondano a requisiti sanitari almeno equivalenti a quelli previsti nel capitolo II per la produzione comunitaria (artt. 22-26).

32 Tale obbligo di equivalenza implica che la protezione sanitaria voluta dalla direttiva 92/46 non può variare in funzione dell'origine comunitaria o meno dei prodotti. Infatti, come risulta dall'ottavo 'considerando' di detta direttiva, i prodotti che essa riguarda devono presentare lo stesso livello di protezione dal punto di vista della salute umana, indipendentemente dal fatto che siano originari della Comunità o che siano importati.

33 Dall'economia generale della direttiva 92/46, nonché dalla natura degli obiettivi di sanità pubblica da essa perseguiti, risulta del pari che le disposizioni che essa stabilisce sono destinate ad applicarsi a tutti i prodotti che essa riguarda e che costituiscono oggetto di una produzione o di una commercializzazione nella Comunità.

34 Peraltro, è assodato che le prescrizioni sanitarie enunciate nel capitolo II della direttiva 92/46 per la produzione degli Stati membri non devono applicarsi alla produzione degli PTOM.

35 Da quanto precede discende che le disposizioni del capitolo III della direttiva 92/46 riguardano tutti i prodotti a base di latte collocati sul mercato comunitario, compresi quelli provenienti da uno PTOM, in quanto la nozione di « importazioni in provenienza da paesi terzi » deve intendersi nel senso che essa riguarda qualsiasi introduzione dei suddetti prodotti nel territorio comunitario.

36 Tuttavia, la DADI, il governo delle Antille olandesi e il governo francese fanno valere che l'istituzione mediante gli artt. 131-136 del Trattato e mediante la decisione PTOM di un regime favorevole agli PTOM osta a che il capitolo III della direttiva 92/46, che stabilisce norme per le importazioni nella Comunità provenienti dai paesi terzi, sia applicabile agli scambi fra gli PTOM e la Comunità. Questi ultimi, non potendo così rientrare nell'ambito del regime istituito dalla direttiva per i paesi terzi, dovrebbero quindi essere trattati al pari degli Stati membri.

37 A questo proposito, va rilevato che importazioni nella Comunità possono essere effettuate non solo in provenienza da paesi terzi veri e propri, ma anche da paesi associati a quest'ultima. Il fatto che un prodotto sia introdotto nel territorio comunitario in provenienza da uno PTOM, che, in base agli artt. 227, n. 3, e 131-136 del Trattato, nonché della decisione PTOM, fruisce di un regime speciale di associazione alla Comunità, non può modificare il carattere di importazione di tale operazione.

38 Infatti, gli scambi commerciali fra gli PTOM e la Comunità non possono necessariamente fruire di un regime identico a quello degli scambi fra gli Stati membri, in quanto, benché l'associazione degli PTOM alla Comunità sia soggetta ad un regime speciale, è pur vero che si tratta di un regime di associazione che, come la Corte ha affermato nella sua sentenza 22 aprile 1997, causa C-310/95, Road Air (Racc. Pag. I-2229, punto 40), dev'essere realizzato secondo un processo dinamico e graduale. L'esistenza di siffatto processo, privo di automaticità, implica una fondamentale differenza tra il regime che disciplina gli scambi degli PTOM con la Comunità e quello istituito dal Trattato per gli scambi fra gli Stati membri. Infatti, siffatti scambi costituiscono operazioni effettuate nell'ambito del mercato interno, contrariamente agli scambi fra gli PTOM e la Comunità che rientrano nell'ambito del regime delle importazioni.

39 A sostegno del loro argomento secondo cui il capitolo III della direttiva 92/46 non è applicabile ai prodotti a base di latte provenienti dagli PTOM, la DADI, il governo delle Antille olandesi e il governo francese adducono, inoltre, due altri argomenti relativi rispettivamente al fondamento giuridico di detta direttiva e al patrimonio di realizzazione dell'associazione.

40 In primo luogo, per quanto attiene al fondamento giuridico della direttiva 92/46, la DADI e il governo delle Antille olandesi, sostenuti dal governo francese, sostengono che detta direttiva, che è basata soltanto sull'art. 43 del Trattato figurante nella terza parte di quest'ultimo, non può essere applicabile alle importazioni provenienti dagli PTOM, in quanto essa non è stata anche, a causa del regime speciale di associazione previsto dall'art. 227, n. 3, del Trattato, dichiarata espressamente applicabile agli scambi con gli PTOM in base agli artt. 131-136 dello stesso Trattato, figuranti nella quarta parte di quest'ultimo. A

sostegno di tale argomentazione, essi fanno riferimento alla sentenza 12 febbraio 1992, causa C-260/90, Leplat (Racc. pag. I-643, punto 10), in cui la Corte ha dichiarato che le disposizioni generali del Trattato non sono applicabili agli PTOM se non vi è un espresso riferimento in tal senso.

41 A questo proposito, occorre rilevare che, secondo una giurisprudenza costante della Corte, l'art. 43 del Trattato costituisce il fondamento giuridico appropriato di qualsiasi normativa attinente alla produzione e alla messa in commercio dei prodotti agricoli elencati nell'allegato II del Trattato che contribuisca alla realizzazione di uno o più degli obiettivi della politica agricola comune sanciti dall'art. 39 del Trattato (divenuto art. 33 CE). Di conseguenza, anche se tali normative riguardano nel contempo obiettivi della politica agricola ed altri obiettivi i quali vengono perseguiti sulla base di altre disposizioni del Trattato, l'esistenza di tali disposizioni non può essere invocata per restringere la sfera di applicazione dell'art. 43 del Trattato (v. sentenze 23 febbraio 1988, causa 68/86, Regno Unito/Consiglio, Racc. pag. 855, punti 14 e 16; 16 novembre 1989, causa C-131/87, Commissione/Consiglio, Racc. pag. 3743, punti 10 e 11, e 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio, Racc. pag. I-4973, punto 54).

42 Quanto all'argomento relativo alla precitata sentenza Leplat, si deve rilevare che la direttiva 92/46 non richiede che gli PTOM rispettino le stesse norme sanitarie previste per la produzione comunitaria; esso prescrive soltanto, stabilendo altre norme specifiche, che i prodotti importati nella Comunità offrano lo stesso livello di tutela offerto dai prodotti di origine comunitaria. Ne consegue che la detta direttiva non estende agli PTOM l'applicazione delle norme sanitarie adottate per gli Stati membri.

43 Di conseguenza, per disciplinare le importazioni nella Comunità provenienti dagli PTOM, non è necessario che la direttiva 92/46 preveda espressamente, in forza della quarta parte del Trattato, che essa si applichi agli PTOM.

44 In secondo luogo, il governo delle Antille olandesi sostiene che gli obblighi imposti al Consiglio dall'art. 136, secondo comma, del Trattato di rispettare le

realizzazioni acquisite e le decisioni successive relative agli PTOM, nonché dall'art. 132, n. 1, del Trattato, ai sensi del quale gli Stati membri applicano ai loro scambi commerciali con gli PTOM il regime che essi accordano fra loro in forza del Trattato, formano un patrimonio di realizzazione delle associazioni, di modo che le dette disposizioni ostano a che le istituzioni equiparino il regime applicabile agli PTOM a quello che si applica ai paesi terzi e a che le stesse così tornino a mettere in discussione le dette realizzazioni acquisite.

45 A questo proposito, senza che occorra pronunciarsi sulla portata degli obblighi che si impongono al Consiglio in forza delle realizzazioni acquisite dall'associazione, è sufficiente osservare che il rispetto dei detti obblighi non può in ogni caso giustificare che il regime degli scambi degli PTOM con la Comunità sia automaticamente lo stesso di quello istituito dal Trattato per gli scambi fra gli Stati membri. Infatti, com'è stato considerato al punto 38 del presente sentenza, detto regime non può essere in ogni caso identico a quello di cui beneficiano fra di loro gli Stati membri.

46 Dalle precedenti considerazioni risulta che le disposizioni del capitolo III della direttiva 92/46, che impongono l'osservanza di norme sanitarie per le importazioni di prodotti a base di latte provenienti dai paesi terzi, devono essere interpretate nel senso che esse si applicano all'immissione sul mercato comunitario di siffatti prodotti provenienti dagli PTOM, quali le Antille olandesi.

47 Con la seconda parte della prima questione il giudice nazionale chiede in sostanza se gli obblighi stabiliti dal capitolo III della direttiva 92/46, e in particolare dal suo art. 23, siano validi per quanto riguarda gli artt. 132, n. 1, del Trattato e 102 e 103 della decisione PTOM, quando detti obblighi si applicano alle importazioni di prodotti a base di latte provenienti dagli PTOM, quali le Antille olandesi.

48 La DADI e il governo delle Antille olandesi contestano la validità del capitolo III della detta direttiva, e in particolare del suo art. 23, in quanto, senza che sia provato un qualsivoglia rischio per la sanità pubblica, la sua applicazione alle

importazioni di prodotti a base di latte provenienti dagli PTOM costituirebbe un divieto di dette importazioni e una discriminazione arbitraria nei confronti di questi ultimi o una restrizione dissimulata del commercio, in contrasto con gli artt. 132, n. 1, del Trattato e 102 della decisione PTOM. Ne conseguirebbe un'invalidità del capitolo III della direttiva 92/46 che avrebbe dovuto comportare l'applicazione a dette importazioni del capitolo II di tale direttiva.

49 La DADI e il governo delle Antille olandesi fanno valere altresì che l'applicazione alle importazioni provenienti dagli PTOM di requisiti diversi da quelli del capitolo II della direttiva 92/46, nella fattispecie quelli del capitolo III e, in particolare, dell'art. 23 della stessa, eccede quanto è necessario per proteggere la sanità pubblica e, quindi, siffatto obbligo è in contrasto con il principio di proporzionalità stabilito dall'art. 103, n. 2, della decisione PTOM.

50 Al riguardo si deve rilevare che, quando si applicano agli PTOM, gli obblighi di cui all'art. 23 della direttiva 92/46 comportano, con riguardo all'art. 132, n. 1, del Trattato e all'art. 102 della decisione PTOM, restrizioni alle importazioni nella Comunità.

51 Tuttavia, né l'art. 132, n. 1, del Trattato, che rinvia implicitamente all'art. 36 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 30 CE), né l'art. 102 della decisione PTOM, che dev'essere interpretato in combinato disposto con il suo art. 103, n. 1, ostano a divieti o a restrizioni di importazione giustificati da motivi di tutela della sanità pubblica.

52 Al fine di stabilire se una disposizione di diritto comunitario sia giustificata da motivi di tutela della sanità pubblica, va verificato se i mezzi da essa utilizzati siano idonei a realizzare l'obiettivo contemplato e non eccedano quanto è necessario per raggiungerlo.

53 Al riguardo, la proporzionalità degli obblighi sanitari e del sistema istituito dal capitolo II della direttiva 92/46 per gli scambi nell'ambito del mercato interno non è stata contestata. Infatti, tale sistema garantisce allo Stato membro destinatario che l'autorità competente per l'ispezione e il controllo tanto degli stabilimenti quanto dei prodotti nello Stato membro d'origine abbia effettivamente svolto i suoi compiti conformemente alla direttiva.

54 Tenuto conto dell'obiettivo del capitolo III della direttiva 92/46, consistente, come si afferma nel suo ottavo 'considerando', nell'esigere dai prodotti importati nella Comunità garanzie di tutela della sanità pubblica equivalenti a quelle offerte dalla produzione comunitaria, gli strumenti predisposti da detto capitolo, in particolare all'art. 23, vale a dire l'inserimento in un elenco dei paesi che esportano nella Comunità e la prescrizione di un certificato sanitario firmato dall'autorità competente del paese esportatore e attestante che i prodotti a base di latte rispondono ai requisiti del capitolo II della detta direttiva, sono idonei a conseguire tale obiettivo.

55 L'esigere dai prodotti importati nella Comunità garanzie di tutela della sanità pubblica equivalenti a quelle offerte dalla produzione comunitaria non eccede neanche i limiti che implica il rispetto del principio di proporzionalità. Infatti, non si può ammettere, senza che vi sia alcun controllo, che la situazione normativa e sanitaria di un paese terzo, compresa quella di uno PTOM che esporta nella Comunità, sia tale che l'autorità competente è in grado di fornire, con riguardo alla tutela della sanità pubblica, garanzie equivalenti a quelle apportate dall'autorità competente di uno Stato membro.

56 Si deve quindi risolvere la seconda parte della prima questione nel senso che l'esame degli obblighi di cui al capitolo III della direttiva 92/46, in particolare del suo art. 23, non ha messo in luce, con riguardo agli artt. 132, n. 1, del Trattato e 102 e 103 della decisione PTOM, elementi che inficino la sua validità.

57 La DADI sostiene inoltre che il capitolo III della detta direttiva è in contrasto con gli artt. 2, 4 e 5 dell'Accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e

fitosanitarie, costituito dall'allegato I A dell'accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio.

58 Al riguardo è sufficiente rilevare che, benché questo problema sia stato sollevato dinanzi al giudice nazionale, quest'ultimo non ha sollevato alcuna questione relativa alla validità del capitolo III della direttiva con riguardo alle summenzionate disposizioni dell'accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie. Ne consegue che non si deve esaminare con riguardo a quest'ultimo la validità del detto capitolo.

Sulla seconda e terza questione

59 Con la seconda e la terza questione, che vanno esaminate insieme, il giudice nazionale chiede in sostanza se l'art. 23 della direttiva 92/46 debba essere interpretato nel senso che esso si applica alle importazioni provenienti dagli PTOM, anche quando il regime che questa direttiva prevede per gli scambi fra gli Stati membri non sia stato effettivamente istituito in precedenza e non siano stati neanche adottati, conformemente al sistema indicato da detta disposizione, gli elenchi dei paesi esportatori e degli stabilimenti autorizzati e, inoltre, se la decisione 94/70 sia valida.

60 Per quanto concerne, in primo luogo, la previa istituzione del regime del capitolo II della direttiva 92/46, la DADI e il governo delle Antille olandesi fanno valere che la direttiva del Consiglio 16 giugno 1992, 92/47/CEE, relativa alla concessione di deroghe temporanee e limitate alle norme sanitarie specifiche della Comunità in materia di produzione e immissione sul mercato di latte e di prodotti a base di latte (GU L 268, pag. 33), adottata lo stesso giorno della direttiva 92/46, ha previsto un periodo di deroga per l'osservanza degli obblighi di quest'ultima da parte degli stabilimenti comunitari, di modo che questi sono esonerati dall'applicare il regime previsto dal suo capitolo II fino al 1° gennaio 1998. Ne conseguirebbe che, fintantoché questo regime non sia stato effettivamente istituito nei rapporti fra gli Stati membri, l'art. 23 della direttiva 92/46 non sarebbe applicabile neanche alle importazioni provenienti dagli PTOM.

61 Al riguardo, si deve rilevare, da un lato, che la direttiva 92/47, pur istituendo un regime di deroghe temporanee e limitate relative all'osservanza da parte di taluni stabilimenti comunitari delle norme specifiche stabilite dalla direttiva 92/46, prescrive, tuttavia, come risulta dal suo quarto 'considerando', che il detto regime non osta a che tutte le operazioni di produzione e di immissione sul mercato siano soggette alle norme di igiene fissate dalla direttiva 92/46.

62 Occorre, d'altro canto, ricordare che la differenza, constatata al punto 31 della presente sentenza, fra il capitolo III della direttiva 92/46, che contiene le norme applicabili alle importazioni nella Comunità, e il capitolo II, contenente le norme applicabili agli scambi intercomunitari, comporta che l'applicazione di ciascun capitolo è rispettivamente circoscritta agli scambi che esso riguarda. Ne consegue che, tenuto conto dell'obiettivo della detta direttiva, l'applicazione del capitolo III della stessa, in particolare del suo art. 23, non può essere subordinata alla previa istituzione del regime, previsto dal capitolo II, applicabile agli scambi fra gli Stati membri.

63 Di conseguenza, dato che, come si è rilevato al punto 54 della presente sentenza, l'obiettivo del capitolo III della direttiva 92/46 è quello di garantire che i prodotti a base di latte importati nella Comunità rispondano a criteri di sanità pubblica almeno equivalenti a quelli previsti dal capitolo II per la produzione comunitaria, né dalla direttiva 92/47 né dall'art. 23 della direttiva 92/46 emerge che l'applicazione del regime concernente le importazioni nella Comunità sia subordinata alla previa istituzione del regime applicabile agli scambi tra gli Stati membri.

64 La DADI e il governo delle Antille olandesi negano, in secondo luogo, che l'art. 23 della direttiva 92/46 sia applicabile alle importazioni provenienti dagli PTOM senza che siano stati prima adottati, conformemente al sistema indicato da tale disposizione, i provvedimenti che implicano la sua applicazione. Essi adducono due tipi di argomenti. Da un lato, sostengono che i documenti previsti dall'art. 23 della direttiva, in particolare l'elenco dei paesi terzi, quello degli stabilimenti autorizzati e il modello di certificato sanitario che deve accompagnare i prodotti non sono stati stabiliti e che non sono state effettuate dagli esperti comunitari neanche le altre operazioni necessarie, quale la previa ispezione degli

stabilimenti dei paesi terzi. D'altro lato, sostengono che, benché la decisione 94/70 contenga un elenco dei paesi terzi, questo non è stato stabilito validamente in quanto esso è stato adottato, contrariamente a quanto prescritto dall'art. 23, n. 3, lett. a), della direttiva, non in base agli elenchi degli stabilimenti autorizzati ed ispezionati dalle autorità competenti, ma in base ad un elenco relativo ad altri prodotti, vale a dire quello che viene stabilito con la decisione del Consiglio 21 dicembre 1976, 79/542/CEE, recante l'elenco dei paesi terzi da cui gli Stati membri autorizzano l'importazione di animali delle specie bovina e suina e di carni fresche (GU 1979, L 146, pag. 15). Ne conseguirebbe che, fintantoché detti provvedimenti non siano stati eseguiti né adottati validamente, si dovrebbe sospendere l'applicazione dell'art. 23 della direttiva.

65 Si deve ricordare che l'art. 23, n. 2, della direttiva 92/46 prescrive, a pena di vietare qualsiasi importazione nella Comunità, che i paesi esportatori di prodotti a base di latte figurino nell'elenco provvisorio di cui allo stesso art. 23, n. 3, lett. a), e che i prodotti importati siano accompagnati da un certificato sanitario, conforme ad un modello da stabilire e firmato dall'autorità competente del paese esportatore. L'art. 23, n. 3, lett. a), secondo comma, disciplina, inoltre, il sistema in base al quale dev'essere stabilito l'elenco dei paesi terzi esportatori e stabilisce che questo dev'essere elaborato in base agli elenchi degli stabilimenti autorizzati ed ispezionati dalle autorità competenti.

66 Al riguardo, va constatato che l'elenco provvisorio dei paesi terzi è stato sì adottato con la decisione 94/70, ma lo stesso non è stato stabilito in base agli elenchi degli stabilimenti che producono latte o prodotti a base di latte autorizzati e ispezionati dalle autorità competenti. Come affermano la DADI e il governo delle Antille olandesi, dal testo della decisione 94/70, e in particolare dal suo terzo 'considerando', emerge che detto elenco è stato compilato in base a quello che figura nell'allegato della decisione 79/542 e quindi in base ad un elenco stabilito per altri prodotti.

67 Per giustificare il sistema che ha scelto, la Commissione sostiene che l'elenco dei paesi terzi esportatori stabilito in base a quello degli stabilimenti autorizzati e ispezionati dalle autorità competenti non presenta che un interesse secondario e costituisce unicamente un mezzo di controllo complementare, in quanto l'aspetto

essenziale è costituito dalle garanzie offerte dal sistema legislativo e dal sistema di controllo, da parte di dette autorità, dei paesi terzi esportatori. Secondo la Commissione, il ricorso all'elenco dei paesi terzi figurante nell'allegato della decisione 79/542 consentiva di garantire che questi paesi offrissero siffatte garanzie, ivi comprese quelle relative agli obblighi sanitari concernenti il latte e i prodotti a base di latte.

68 In risposta a tale argomento, si deve anzitutto rilevare che l'art. 23, n. 3, lett. a), secondo comma, della direttiva 92/46 non stabilisce che l'elenco dei paesi terzi possa essere stabilito secondo un metodo diverso da quello che consiste nel compilare siffatto elenco in base a stabilimenti autorizzati e ispezionati dalle autorità competenti. Ne consegue che la Commissione non può adottare un metodo diverso da quello indicato dalla direttiva.

69 Inoltre, tale interpretazione è corroborata dall'art. 23, n. 4, della direttiva 92/46, il quale prescrive che gli esperti della Commissione e degli Stati membri effettuano controlli sul posto per accertare se le garanzie offerte dai paesi terzi siano equivalenti a quelle previste per la produzione comunitaria.

70 Infine, si deve aggiungere che, anche se l'elenco dei paesi terzi, figurante nell'allegato della decisione 79/542, può offrire garanzie per quanto concerne gli animali delle specie bovina e suina e le carni fresche, il ricorso a tale elenco non può garantire la tutela della sanità pubblica per quanto concerne altri prodotti, quali il latte e i prodotti a base di latte, per i quali l'art. 23, n. 4, della direttiva prescrive che si effettuino ispezioni sul posto presso stabilimenti dei paesi terzi. Orbene, è assodato che l'elenco dei paesi terzi figurante nell'allegato della decisione 79/542 non è stato stabilito in base a controlli effettuati presso stabilimenti che producono latte o prodotti a base di latte.

71 Di conseguenza, si deve concludere che, tenuto conto del fatto che la Commissione ha ignorato il sistema previsto dalla direttiva 92/46 per lo stabilimento dell'elenco dei paesi terzi menzionato nel suo art. 23, n. 3, lett. a), la decisione 94/70 non è stata validamente adottata.

72 La Commissione sostiene inoltre che ha dovuto ricorrere alla decisione 79/542 a causa della lungaggine dei controlli e della complessità degli accertamenti cui doveva procedere per garantire, come prescritto dall'art. 23, n. 3, lett. a), secondo comma, della direttiva 92/46, che tali stabilimenti rispettassero i principi e le norme generali contenuti in quest'ultima. Essa fa valere, al riguardo, che non era materialmente possibile organizzare, prima dell'entrata in vigore della detta direttiva, ispezioni in tutti i paesi considerati, e che, di conseguenza, il ricorso all'elenco allegato alla decisione 79/542 era divenuto necessario per creare rapidamente un sistema provvisorio il quale, malgrado la sua incompletezza, era tuttavia in grado di conseguire rapidamente l'obiettivo di tutela della sanità pubblica contemplato dalla direttiva.

73 Quanto all'accertamento della invalidità della decisione 94/70, si deve rilevare che essa non è affetta dalle asserite difficoltà pratiche cui la Commissione avrebbe dovuto far fronte a causa della lungaggine dei procedimenti di controllo e della complessità degli accertamenti da effettuare (v. sentenza 10 marzo 1992, cause riunite C-38/90 e C-151/90, Lomas e a., Racc. pag. I-1781, punto 21). Infatti, siffatte difficoltà pratiche non possono esentare la Commissione dall'applicare le disposizioni vincolanti del diritto comunitario.

74 Per quanto concerne la necessità di ricorrere all'elenco figurante nell'allegato della decisione 79/542 al fine di istituire un sistema provvisorio destinato a conseguire l'obiettivo di tutela della sanità pubblica contemplato dalla direttiva 92/46, occorre constatare che non sussisteva siffatta necessità in quanto la stessa direttiva ha istituito tale sistema provvisorio.

75 Infatti, l'art. 23, n. 5, della direttiva 92/46 prevede, conformemente al suo quindicesimo 'considerando' e per tener conto dei tempi necessari per organizzare l'ispezione comunitaria, il mantenimento in vigore, a titolo provvisorio, delle norme nazionali di controlli nei confronti dei paesi terzi. Inoltre, anche se l'art. 25 della stessa direttiva prescrive, al n. 1, fra le condizioni di importazione dei prodotti lattiero-caseari nella Comunità, che il certificato rilasciato dalle autorità competenti del paese esportatore che deve accompagnare tali prodotti sia emesso secondo il procedimento ex art. 31 della direttiva, lo stesso articolo prevede, al n. 2, che, «in attesa di definire le modalità di applicazione del presente articolo, continuano ad applicarsi le norme nazionali in materia di

importazioni provenienti da paesi terzi nei cui confronti non siano previsti requisiti a livello comunitario, sempreché tali norme non siano più favorevoli di quelle previste nel capitolo II».

76 Da dette disposizioni risulta che, anche se non si riferiscono espressamente all'adozione dell'elenco dei paesi terzi, esse confermano tuttavia l'intenzione del legislatore comunitario secondo cui, fintantoché non esistano provvedimenti comunitari di controllo sulle importazioni dei prodotti lattiero-caseari, detti controlli sono svolti dagli Stati membri in forza delle disposizioni nazionali vigenti in materia di ispezione, a condizione che essi rispettino l'obiettivo di tutela della sanità pubblica quale precisato per la produzione comunitaria nel capitolo II della direttiva 92/46.

77 Da tutte le precedenti considerazioni emerge che si devono risolvere la seconda e la terza questione come segue: l'art. 23 della direttiva 92/46 dev'essere interpretato nel senso che esso si applica alle importazioni provenienti dagli PTOM, anche quando il regime che detta direttiva prevede per gli scambi tra gli Stati membri non è stato effettivamente istituito in precedenza e non sono stati neanche adottati, conformemente al sistema indicato da detta disposizione, gli elenchi dei paesi esportatori e degli stabilimenti autorizzati; a causa del fatto che siffatti elenchi non sono stati validamente adottati conformemente al sistema indicato dalla detta disposizione, la decisione 94/70 è invalida.

Sulle spese

78 Le spese sostenute dai governi olandese e francese, nonché dal Consiglio e dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal College van Beroep voor het Bedrijfsleven con ordinanza 15 gennaio 1997, dichiara:

1) Le disposizioni del capitolo III della direttiva del Consiglio 16 giugno 1992, 92/46/CEE, che stabilisce le norme sanitarie per la produzione e la commercializzazione di latte crudo, di latte trattato termicamente e di prodotti a base di latte, che prescrivono l'osservanza di norme sanitarie per le importazioni di prodotti a base di latte provenienti da paesi terzi, devono essere interpretate nel senso che esse si applicano all'immissione sul mercato comunitario di siffatti prodotti provenienti da paesi e territori d'oltremare, quali le Antille olandesi.

2) L'esame di quanto prescritto dal capitolo III della direttiva 92/46, e in particolare dal suo art. 23, non ha messo in luce, con riguardo agli artt. 132, n. 1, del Trattato CE (divenuto art. 183, n. 1, CE), e 102 e 103 della decisione del Consiglio 25 luglio 1991, 91/482/CEE, relativa all'associazione dei paesi e territori d'oltremare alla Comunità economica europea, elementi che inficino la sua validità.

3) L'art. 23 della direttiva 92/46 dev'essere interpretato nel senso che esso si applica alle importazioni provenienti da paesi e territori d'oltremare, anche quando il regime che questa direttiva dispone per gli scambi tra gli Stati membri non è stato effettivamente istituito in precedenza e neanche sono stati adottati, conformemente al sistema stabilito da detta disposizione, gli elenchi dei paesi esportatori e degli stabilimenti autorizzati; a causa del fatto che

siffatti elenchi non sono stati validamente stabiliti conformemente al sistema indicato dalla detta disposizione, è invalida la decisione della Commissione 31 gennaio 1994, 94/70/CE, che stabilisce l'elenco provvisorio dei paesi terzi in provenienza dai quali gli Stati membri autorizzano le importazioni di latte crudo, di latte trattato termicamente e di prodotti a base di latte.

Rodríguez Iglesias	Kapteyn	Moitinho de Almeida
Gulmann	Murray	Edward
Ragnemalm	Sevón	Wathelet

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 21 settembre 1999.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

G.C. Rodríguez Iglesias