CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FENNELLY

presentate il 24 febbraio 2000 *

I — Introduzione

1. La questione pregiudiziale in oggetto, sollevata dalla House of Lords d'Inghilterra e del Galles, trae origine dalla reazione di alcune società di esportazione di agrumi provenienti dalla parte di Cipro situata a nord della zona cuscinetto controllata dalle Nazioni Unite alla sentenza della Corte di giustizia nella causa *Anastasiou e altri* [1] (in prosieguo: «*Anastasiou I*»), secondo la quale le autorità di uno Stato membro non erano autorizzate ad accettare certificati fitosanitari relativi ad importazioni di questi frutti provenienti da Cipro, rilasciati da autorità diverse da quelle competenti della Repubblica di Cipro. Le società di cui trattasi hanno successivamente iniziato ad esportare i propri prodotti verso la Comunità attraverso un porto in Turchia, dove i certificati fitosanitari erano rilasciati dalle autorità turche competenti. Nella causa in oggetto, nonostante le implicazioni politiche derivanti dalla delicata situazione a Cipro [2], sono presi in esame aspetti giuridici che riguardano il sistema di controllo fitosanitario dei vegetali e dei prodotti vegetali importati nella Comunità da paesi terzi.

II — Contesto di diritto e di fatto

i) *Disposizioni legislative comunitarie*

2. L'obiettivo della direttiva del Consiglio 21 dicembre 1976, 77/93/CEE, concernente le misure di protezione contro l'introduzione nella Comunità di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali e contro la loro diffusione nella Comunità [3], è di impedire una riduzione della produzione vegetale nella Comunità attraverso misure di protezione contro l'introduzione di organismi nocivi [4]. A tal fine, si richiede agli Stati membri di adottare determinate norme che disciplinano l'introduzione nel proprio territorio di vegetali e prodotti vegetali provenienti da altri Stati membri e da paesi terzi.

3. Per quanto riguarda le importazioni provenienti dai paesi terzi, l'articolo 12 [5]

* Lingua originale: l'inglese.

1 — Sentenza 5 luglio 1994, causa C-432/92 (Racc. pag. I-3087, punto 65 e dispositivo).

2 — Per una breve rassegna, si vedano la sentenza *Anastasiou I*, punto 13, e le conclusioni dell'Avvocato generale Gulmann, par. 9-14.

3 — GU 1997, L 26, pag. 20, in prosieguo: la «direttiva». Il titolo originale è stato modificato dalla direttiva del Consiglio 19 dicembre 1991, 91/683/CEE (GU L 376, pag. 29).

4 — Si vedano il secondo, il terzo, il quarto, il quinto ed il settimo 'considerando' della direttiva.

5 — Come modificato dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1980, 80/392/CEE (GU L 100, pag. 32), dalla direttiva del Consiglio 19 dicembre 1985, 85/574/CEE (GU L 372, pag. 25) e dalla direttiva 91/683/CEE, citata. A differenza della Repubblica di Turchia, la Repubblica di Cipro non fa parte della Convenzione internazionale per la protezione dei vegetali, citata all'art. 12, n. 1, lett. b), della direttiva. E' stato affermato in corso di udienza che Cipro aveva firmato la Convenzione nel 1999.

della direttiva, nella versione applicabile al momento dei fatti della controversia, dispone che:

«1. Gli Stati membri prescrivono, per l'introduzione nel loro territorio di vegetali, prodotti vegetali o altre voci specificati nell'allegato V, parte B ed in provenienza da paesi terzi, almeno:

a) che questi vegetali, prodotti vegetali o altre voci, nonché i loro imballaggi, siano minuziosamente ispezionati ufficialmente, totalmente o su campione rappresentativo, e, se necessario, che i veicoli per mezzo dei quali avviene il trasporto siano anch'essi ispezionati ufficialmente al fine di accertare, per quanto possibile:

— che non sono contaminati dagli organismi nocivi specificati nell'allegato I, parte A,

— per quanto riguarda i vegetali ed i prodotti vegetali specificati nell'allegato II, parte A, che non sono contaminati dagli organismi nocivi che li riguardano, indicati in tale parte di allegato,

— per quanto riguarda i vegetali, i prodotti vegetali o le altre voci specificati nell'allegato IV, parte A, che essi sono conformi ai requisiti particolari che li riguardano, indicati in tale parte di allegato;

b) che essi devono essere accompagnati dai certificati prescritti agli articoli 7 e 8, e che il certificato fitosanitario non può essere compilato più di 14 giorni prima della data in cui i vegetali, i prodotti vegetali o le altre voci lasciano il paese speditore. I certificati prescritti negli articoli 7 o 8 (...) vengono rilasciati da servizi competenti, a tal fine autorizzati nell'ambito della convenzione internazionale per la protezione dei vegetali, ovvero, ove si tratti di paesi non aderenti alla convenzione, in base alle disposizioni legislative o regolamentari del paese di cui trattasi. Secondo la procedura prevista nell'articolo 16, possono essere compilati elenchi dei servizi autorizzati a rilasciare i certificati nei vari paesi terzi.

(...)».

4. Ai sensi dell'art. 7, n. 1 [6], della direttiva:

«Quando può ritenersi che, sulla base dell'ispezione prescritta dall'articolo 6, paragrafi 1 e 2, le condizioni ivi specificate sono soddisfatte, può essere rilasciato un certificato fitosanitario conforme al modello riprodotto nell'allegato VIII, parte A (...)».

Ai sensi dell'art. 8, n. 2 [7], della direttiva:

«Quando i vegetali, i prodotti vegetali o le altre voci provenienti da uno Stato membro hanno formato oggetto, in un secondo Stato membro, di frazionamento o di deposito o hanno subito una modificazione nell'imballaggio, per poi essere introdotti in un terzo Stato membro, il secondo Stato membro è dispensato dall'effettuare una nuova ispezione conforme alle disposizioni dell'articolo 6 se è stato constatato ufficialmente che nel suo territorio detti prodotti non hanno subito rischi che mettano in dubbio l'osservanza delle condizioni di cui all'art. 6. In tal caso viene rilasciato un certificato fitosanitario di rispedizione, in un'unica copia originale, conforme al modello dell'allegato VIII, parte B, redatto almeno in una delle lingue ufficiali della Comunità (...). Questo certificato deve essere unito al certificato fitosanitario rilasciato dal primo Stato membro o ad una copia certificata conforme dello stesso. Tale certificato può essere denominato "certificato fitosanitario di riesportazione"».

5. Ai sensi dell'art. 6 della direttiva [8]:

«1. Gli Stati membri prescrivono come minimo che, per essere introdotti in un altro Stato membro, i vegetali, i prodotti vegetali o le altre voci elencati nell'allegato V, parte A, nonché i loro imballaggi, siano minuziosamente ispezionati ufficialmente, totalmente o su campione rappresentativo e, se necessario, che i veicoli per mezzo dei quali avviene il trasporto siano anch'essi ispezionati ufficialmente al fine di accertare:

a) che non sono contaminati dagli organismi nocivi elencati nell'allegato I, parte A;

b) per quanto riguarda i vegetali ed i prodotti vegetali elencati nell'allegato II, parte A, che non sono contaminati

6 — Come modificato dalla direttiva 85/574/CEE, citata.

7 — Come modificato dalla direttiva 85/574/CEE, citata.

8 — Come modificato dalla direttiva 91/683/CEE, citata.

dagli organismi nocivi che li riguardano, indicati in tale parte di allegato;

c) per quanto riguarda i vegetali, i prodotti vegetali o le altre voci elencati nell'allegato IV, parte A, che sono conformi ai requisiti particolari che li riguardano, indicati in tale parte di allegato.

(...)

4. (...)

I controlli ufficiali di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 sono eseguiti nell'osservanza delle disposizioni seguenti:

a) devono riguardare gli specifici vegetali o prodotti vegetali coltivati, prodotti o utilizzati dal produttore o comunque presenti nella sua azienda, nonché il terreno di coltura ivi utilizzato;

b) sono effettuati nell'azienda, preferibilmente nel luogo di produzione;

c) sono effettuati regolarmente, al momento opportuno, almeno una volta all'anno, e mediante osservazione visiva, fatti salvi i requisiti particolari di cui all'allegato IV; azioni ulteriori possono essere intraprese quando ciò sia previsto dal paragrafo 7.

Ogni produttore per il quale l'ispezione ufficiale di cui al secondo comma sia richiesta conformemente ai paragrafi da 1 a 4 è iscritto in un registro ufficiale con un numero di registrazione che consenta di identificarlo. La Commissione, su richiesta, ha accesso ai registri ufficiali così compilati. (...).»

L'art. 9, n. 1, della direttiva [9] dispone che:

«1. Nel caso di vegetali, prodotti vegetali o altre voci cui si applicano i requisiti speciali di cui all'allegato IV, parte A, il certificato sanitario ufficiale previsto dall'art. 7 deve essere stato rilasciato nei paesi d'origine dei

9 — Come modificato dalla direttiva del Consiglio 26 giugno 1989, 89/439/CEE (GU L 212, pag. 106).

vegetali, dei prodotti vegetali e delle altre voci in causa, eccetto

— per quanto riguarda il legname, se (...)

— in altri casi, nella misura in cui i requisiti particolari previsti all'allegato IV, parte A, possono essere soddisfatti anche in luoghi diversi da quelli d'origine».

6. L'allegato V della direttiva è intitolato: «Vegetali, prodotti vegetali e altre voci che devono essere sottoposti a ispezione fitosanitaria — nel luogo di produzione per poter essere spostati nel territorio comunitario, se sono originari della Comunità, — oppure a ispezione fitosanitaria nel paese d'origine o nel paese speditore se non sono originari della Comunità per poter essere introdotti nel territorio comunitario» [10]. Gli agrumi sono fra i vegetali ed i prodotti vegetali elencati nell'allegato V, parte B, della direttiva.

7. L'allegato IV, parte A, della direttiva richiede speciali requisiti per i «frutti di Citrus L., *Fortunella* Swingle, *Poncirus* RAF. ed i loro ibridi, provenienti dai paesi terzi» [11]. Esso richiede che i frutti siano privi di peduncoli e foglie e che l'imballaggio abbia «un adeguato marchio di origine». I frutti, inoltre, qualora provengano da paesi terzi dove è nota l'esistenza di alcune malattie, devono essere accompagnati da un adeguato certificato ufficiale. Tuttavia, è risaputo che tali malattie non esistono a Cipro. D'altra parte, gli agrumi provenienti da Cipro possono essere infettati da organismi nocivi di cui agli allegati I ed II della direttiva. Sembra che gli organismi nocivi che costituiscono la maggior preoccupazione per quanto riguarda gli agrumi provenienti da Cipro siano i *Thrips Palmi Karny* della voce (a)(24) e *Xylella Fastidiosa* della voce b) (1), citati nell'allegato I, parte A.I, della direttiva, e *Scirothirps Aurantii* Faure della voce (a) (25), citato nell'allegato II, parte A.I.

(ii) *La Convenzione internazionale per la protezione delle piante*

8. La Convenzione internazionale per la protezione delle piante, firmata a Roma il 6 dicembre 1951 [12] (in prosieguo: «la Convenzione») ha portato, in una certa misura, ad un ravvicinamento delle legislazioni

10 — Come modificato dalla direttiva del Consiglio 16 novembre 1992, 92/98/CEE (GU L 352, pag. 1). L'allegato V era inizialmente intitolato: 'Vegetali, prodotti vegetali e altre voci che, per essere introdotti in tutti gli Stati membri, devono essere sottoposti ad esame fitosanitario da parte del paese d'origine o di spedizione'.

11 — Questi requisiti particolari sono stati aggiunti all'allegato IV, parte A, dalla direttiva della Commissione 1° dicembre 1992, 92/103/CEE, che modifica gli allegati I — IV della direttiva del Consiglio 77/93/CEE concernente le misure di difesa contro l'introduzione nella Comunità di organismi nocivi agli impianti o ai prodotti vegetali e contro la loro diffusione in seno alla Comunità (GU 1992 L 363, pag. 1).

12 — United Kingdom Treaty Series n. 16 (1954).

fitosanitarie; tuttavia, si è ritenuta necessaria un'armonizzazione in forma più stretta, sotto forma di direttiva, a prescindere da tale cooperazione internazionale [13]. L'art. IV, n. 1, della Convenzione stabilisce, tra l'altro:

«Ciascuno Stato contraente attuerà le disposizioni necessarie per organizzare, al più presto possibile ed al meglio delle sue possibilità,

a) un'organizzazione ufficiale per la protezione dei vegetali, con le seguenti funzioni fondamentali:

i) l'ispezione della coltivazione di vegetali, di aree coltivate (compresi i campi, le piantagioni, i vivai, i giardini e le serre), e di vegetali e di prodotti vegetali depositati ed in trasporto, in particolare con la finalità di segnalare l'esistenza, l'apparizione e la diffusione di parassiti di vegetali e di lottare contro tali parassiti;

(...)

iv) il rilascio di certificati concernenti condizioni ed origine fitosanitarie delle consegne di vegetali e prodotti vegetali (...).

(...)».

iii) *Anastasiou I*

9. La comunità turca nella zona di Cipro situata a nord della zona cuscinetto controllata dalle Nazioni Unite (in prosieguo: «la parte settentrionale di Cipro») si è autoproclamata 'Repubblica turca di Cipro settentrionale' (in prosieguo: la «RTCS»), ma non è stata riconosciuta dalla Comunità né da alcuno dei suoi Stati membri. Essi riconoscono la Repubblica di Cipro come Stato sovrano il cui territorio comprende la totalità dell'isola di Cipro, ad eccezione delle basi del Regno Unito. Nella causa *Anastasiou I,* la Corte di giustizia si è pronunciata su una questione pregiudiziale sollevata dalla High Court of Justice dell'Inghilterra e del Galles che domandava se, sulla base delle disposizioni della direttiva, il diritto comunitario vieti o imponga agli Stati membri di autorizzare le importazioni di, *inter alia*, agrumi provenienti da Cipro accompagnati da certificati fitosanitari rilasciati dalla comunità turca della zona settentrionale di Cipro e non da funzionari debitamente autorizzati dalla Repubblica di Cipro.

13 — Sesto e settimo 'considerando' della direttiva.

10. La Corte ha statuito che:

«61 Si deve osservare che il regime comune di protezione contro l'introduzione di organismi nocivi nei prodotti importati da paesi terzi predisposto dalla direttiva 77/93 è fondato essenzialmente su un sistema di controlli effettuati da esperti legalmente autorizzati dal governo del paese esportatore, e garantiti dal rilascio del certificato fitosanitario corrispondente. I requisiti per l'ammissione dei detti certificati come mezzo di prova uniforme devono pertanto essere rigorosamente identici in tutti gli Stati membri.

62 Nell'ambito dell'attuazione della direttiva 77/93 gli Stati membri importatori possono senz'altro effettuare controlli alla frontiera sui prodotti provenienti da paesi terzi. Tuttavia, come è stato riconosciuto dalla Commissione nelle sue osservazioni scritte, questo controllo è in pratica soggetto a notevoli limiti e comunque non può sostituirsi ai certificati fitosanitari.

63 Inoltre, le difficoltà e i dubbi relativi ad un certificato devono essere comunicati alle autorità dello Stato di esportazione da parte dello Stato membro di importazione. Ora, tale collaborazione necessaria al perseguimento delle finalità della direttiva non può essere realizzata con autorità che non sono riconosciute dalla Comunità né dai suoi Stati membri. Sarebbe infatti impossibile che uno Stato di importazione si rivolgesse agli uffici o alle autorità di un'entità non riconosciuta, ad esempio relativamente a prodotti contaminati o a certificati non conformi o contraffatti. Manifestamente solo le autorità della Repubblica di Cipro sono in grado di agire dopo la presentazione di denunce di contaminazione di prodotti vegetali esportati da Cipro.

64 Occorre pertanto interpretare i termini "servizi autorizzati" di cui all'art. 12, n. 1, lett. b), della direttiva 77/93 nel senso che riguardano esclusivamente, per quanto attiene alle importazioni di prodotti da Cipro, le autorità incaricate dalla Repubblica di Cipro del rilascio dei certificati fitosanitari.

65 La direttiva 77/93 osta pertanto all'accettazione da parte delle autorità di uno Stato membro, all'atto dell'importazione di agrumi o patate provenienti da Cipro, di certificati fitosanitari rilasciati da autorità diverse dalle competenti autorità della Repubblica di Cipro.

66 La situazione particolare di Cipro, che dipende dalla sua spartizione di fatto (...), non è atta a modificare, rispetto alle esportazioni di prodotti provenienti dalla parte settentrionale dell'i-

sola, le interpretazioni cui è giunta la Corte per quanto riguarda (...) i certificati fitosanitari.»

11. La Corte ha inoltre affermato che i certificati di circolazione EUR1, rilasciati dalla comunità turca nella parte settentrionale di Cipro, non erano accettabili come prova dell'origine cipriota dei prodotti al fine dell'applicazione delle tariffe preferenziali ai sensi dell'Accordo d'Associazione fra la Comunità Europea e la Repubblica di Cipro [14]. Essa ha affermato che: «si deve rilevare che il sistema dei certificati di circolazione come mezzi di prova dell'origine dei prodotti è fondato sul principio dell'affidamento istituzionale e della collaborazione fra le autorità competenti dello Stato di esportazione e quelle dello Stato di importazione» [15]. Un'effettiva cooperazione con le autorità di un'entità non riconosciuta non era pertanto possibile [16].

iv) *Il caso di specie*

12. Successivamente alla sentenza della Corte nella causa *Anastasiou I*, due società, la Cypfruvex (UK) Limited e la Cypfruvex Fruit and Vegetable Enterprises Limited (Cypfruvex) (in prosieguo: «le intervenienti»), che importavano agrumi e patate nel Regno Unito dalla parte settentrionale di Cipro e che erano intervenute nel procedimento principale in tale causa, hanno concluso un accordo con una società turca, la Citex, che in realtà è una società parte dello stesso gruppo. Le navi di trasporto degli agrumi fanno scalo nel porto turco di Mersin, dove le autorità turche competenti rilasciano certificati che confermano che i frutti sono stati ispezionati conformemente alle disposizioni applicabili e che rispettano i regolamenti fitosanitari applicabili nel paese di importazione. Lo stazionamento delle navi nel porto dura normalmente meno di 24 ore. I frutti non sono scaricati né sdoganati. Vi sono così polizze di carico per la consegna dei prodotti alla Turchia e polizze di carico dalla Turchia verso il paese di importazione. Le merci non beneficiano delle tariffe preferenziali previste dall'Accordo d'Associazione con Cipro al momento dell'entrata nella Comunità, in quanto i certificati di circolazione EUR1 non sono rilasciati dalle autorità della Repubblica di Cipro. Lo stesso accordo è stato applicato per quanto riguarda le patate.

13. La società S.P. Anastasiou (Pissouri) Limited, oltre a vari altri produttori ed esportatori di agrumi e di patate stabiliti nella zona di Cipro al sud della zona cuscinetto controllata dalle Nazioni Unite, che avevano già intentato la causa che ha portato nella sentenza *Anastasiou I* (in prosieguo: «le ricorrenti»), hanno adito la High Court of Justice, nell'ambito di tale procedimento, affinché essa emetta un provvedimento che vieti al Ministero dell'agricoltura, della pesca e dell'alimentazione (in prosieguo: «il resistente») di consentire l'ingresso nel Regno Unito di qualsiasi agrume o patata prodotti nella

14 — Accordo del 19 dicembre 1972 che istituisce un'Associazione tra la Comunità Economica Europea e la Repubblica di Cipro, allegato al regolamento (CEE) del Consiglio 14 maggio 1973, n. 1246 (GU L 133, pag. 1).

15 — Punto 38.

16 — *Anastasiou I*, punti 38-41.

parte settentrionale di Cipro se non accompagnati dai certificati fitosanitari rilasciati dalle autorità competenti della Repubblica di Cipro. Le intervenienti si sono costituite ancora una volta a sostegno delle ragioni del resistente. La domanda, con riferimento agli agrumi, è stata respinta sia in primo grado che in appello dinanzi alla Court of Appeal d'Inghilterra e del Galles. La ricorrente, di conseguenza, si è appellata alla House of Lords. La domanda con riferimento alle patate è stata accolta. Essa non è stata oggetto di appello, evidentemente per il fatto che le patate originarie di Cipro sono potenzialmente soggette alle malattie di cui all'allegato IV, parte A, della direttiva, che possono essere individuate solo nelle aree di coltivazione.

14. La House of Lords ha riassunto la questione essenziale come diretta ad accertare se, «qualora le intervenienti non possano legittimamente importare tali agrumi direttamente nel Regno Unito con certificati emessi nella RTCS, esse possono farlo spedendoli in un porto della Turchia dal quale, accompagnati dai certificati fitosanitari rilasciati nel suddetto porto, essi poi vengono spediti nel Regno Unito da una società turca che, a qualunque fine, coincide con le intervenienti». Essa ha pertanto sollevato le seguenti questioni pregiudiziali dinanzi alla Corte di giustizia:

«1) Se, ai sensi dell'art. 12, n. 1, lett. b), della direttiva del Consiglio 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'), uno Stato membro possa consentire (e in caso affermativo in quali circostanze e a quali condizioni) l'introduzione sul proprio territorio di vegetali quali definiti nella direttiva (in prosieguo: i 'vegetali'), specificati nell'allegato V, parte B, della direttiva e originari di paesi terzi, qualora tali vegetali siano accompagnati solo da un certificato fitosanitario emesso da un paese terzo dal quale i vegetali sono stati trasportati nella Comunità, ma non da un certificato fitosanitario emesso dal paese terzo di origine.

2) Se, ed in che termini la soluzione della questione sub 1) risulti diversa, qualora i vegetali di cui trattasi siano soggetti ai requisiti particolari fissati nell'allegato IV, parte A, sezione I, della direttiva, che possono essere soddisfatti in un paese terzo diverso da quello di origine, ai sensi dell'art. 9, n. 1, della direttiva.

3) Se la sentenza della Corte di giustizia nella causa C-432/92, Anastasiou (Racc. 1994, pag. I-3087) debba essere interpretata e applicata in modo da precludere alle autorità di uno Stato membro di consentire l'importazione di agrumi originari della parte dell'isola di Cipro situata a nord della zona cuscinetto delle Nazioni Unite, qualora essi siano accompagnati da un certificato fitosanitario emesso dalle autorità di un altro paese terzo, dal quale tali

agrumi sono stati trasportati nella Comunità.

4) Se la soluzione data a una delle questioni di cui sopra risulti diversa qualora:

a) i vegetali di cui trattasi non siano mai stati importati nel paese terzo dove è stato emesso il certificato fitosanitario che li ha accompagnati nella Comunità, nel senso che essi non sono mai stati scaricati dalla nave di cui trattasi e non hanno mai attraversato la barriera doganale; e/o

b) gli speciali requisiti previsti per i vegetali di cui trattasi siano già stati soddisfatti nel paese di origine.

5) Se la soluzione alle questioni sub 1) e 2) risulti diversa, qualora i vegetali di cui trattasi siano stati presentati per la certificazione in un paese terzo diverso da quello di origine, non per una ragione fitosanitaria precisa, ma per evitare così di dover ottenere un certificato fitosanitario dalle autorità competenti nel paese di origine».

III — Le osservazioni presentate alla Corte

15. Le ricorrenti, le intervenienti, la Repubblica ellenica, il Regno Unito e la Commissione hanno presentato osservazioni scritte e orali. Le intervenienti, il Regno Unito e la Commissione sostengono che gli agrumi provenienti da Cipro possono legittimamente essere importati qualora i necessari certificati fitosanitari siano rilasciati da parte delle autorità competenti di un paese terzo diverso da Cipro a partire dal quale i prodotti sono consegnati per poi essere riesportati verso la Comunità. Le ricorrenti e la Repubblica ellenica ritengono, al contrario, che tali importazioni siano contrarie alla direttiva, salvo che i prodotti siano accompagnati da certificati fitosanitari rilasciati dalle autorità competenti del paese terzo di origine, nella specie, la Repubblica di Cipro.

i) *Gli argomenti a favore dell'autorizzazione delle importazioni*

16. Le grandi linee degli argomenti a favore dell'autorizzazione delle importazioni in circostanze simili a quelle del caso in oggetto sono le seguenti. Nella prassi corrente, nonché per buone ragioni pratiche, i certificati fitosanitari rilasciati in paesi terzi «di spedizione» sono generalmente accettati; all'udienza, l'avvocato del Regno Unito ha fatto l'esempio degli alberi abbattuti nella zona settentrionale degli Stati Uniti e trattati in Canada per un periodo di oltre 14 giorni prima della data di esportazione verso la Comunità. A questo punto un certificato rilasciato dagli

Stati Uniti non rispetterebbe più l'art. 12, n. 1, lett. b), della direttiva. Così, solo in casi particolari è essenziale che il certificato sia rilasciato nel paese di origine dei vegetali [17]. Nella prospettiva dell'instaurazione del mercato interno, la direttiva, fin dal 1993, ha stabilito due regimi differenti, uno per i vegetali della Comunità, fondato sulla registrazione dei produttori e sull'esame dei vegetali nei loro impianti di produzione [18], e l'altro per le importazioni provenienti dai paesi terzi, che vieta l'importazione di alcuni vegetali, sottopone gli altri vegetali a requisiti particolari ed, in altri casi (ad esempio, il caso delle mele e delle pere) semplicemente richiede il rilascio di certificati fitosanitari. Molti vegetali non sono affatto soggetti a certificazione. Sebbene esistano due regimi, i livelli di protezione garantiti sono equivalenti per entrambi.

17. Il titolo dell'allegato V della direttiva, nella sua versione originale, chiariva che i vegetali potevano essere soggetti ad ispezioni sanitarie sia nei rispettivi paesi d'origine sia in un paese di spedizione. Questa formulazione è stata mantenuta nel 1993 nei confronti dei prodotti non comunitari, anche dopo essere stata soppressa per i prodotti originari degli Stati membri, come già detto al paragrafo 6. Ciò è coerente con l'art. 9, n. 1, della direttiva, che attualmente si applica solo ai vegetali non comunitari; il fatto che solo alcuni requisiti particolari specificati nell'allegato IV, parte A, della direttiva debbano ricorrere nel paese d'origine, implica che il requisito generale di certificazione possa essere soddisfatto in altri luoghi, considerando che nessuna disposizione prevede il rilascio di certificati fitosanitari multipli o parziali. Tale situazione può essere contrapposta alla fattispecie di cui alla versione originale dell'art. 9, n. 1, della direttiva, che imponeva la certificazione di conformità a requisiti speciali, oltre a quelli prescritti negli artt. 7 e 8. Gli unici requisiti particolari applicabili agli agrumi provenienti da Cipro o dalla Turchia sono che essi siano privi di foglie e gambi e che il loro imballaggio sia accompagnato da un adeguato marchio di origine. Questi requisiti possono essere verificati mediante un'ispezione visiva, così come può esserlo l'assenza di contaminazione da certi organismi menzionati negli allegati I ed II della direttiva, cosicché nulla osta all'ammissione di certificati di un paese terzo a seguito di un'adeguata ispezione dei prodotti.

18. L'art 9 della direttiva, piuttosto che l'art. 12, stabilisce chi rilascia il certificato fitosanitario per i prodotti non comunitari. Il riferimento di cui all'art. 12, n. 1 della direttiva, che disciplina la certificazione dei prodotti vegetali provenienti da paesi terzi, al certificato prescritto all'art. 7 riguarda esclusivamente la natura e la forma del certificato. L'art. 12, n. 1, non può essere inteso nel senso di estendere al processo di certificazione per i vegetali di un paese terzo le condizioni prescritte all'art. 6, n. 4, relative ai prodotti comunitari; ciò eliminerebbe i due regimi distinti stabiliti dalla direttiva e porterebbe a risultati assurdi, come quello di imporre ai produttori di un paese terzo di essere registrati. Inoltre, le

17 — Ai sensi dell'art. 2, n. 1, lett. a), della direttiva, gli agrumi sono «vegetali» piuttosto che «prodotti vegetali».

18 — V. l'art. 6, n. 4, della direttiva.

eccezioni previste all'art. 9, n. 1, non avrebbero più senso. Prima dell'instaurazione del doppio regime nel 1993, non c'era alcun riferimento nell'art. 6 della direttiva al luogo di ispezione dei prodotti comunitari. Sarebbe sproporzionato imporre una condizione di certificazione nel paese terzo di origine, considerando il fatto che ciò non è necessario al raggiungimento degli obiettivi della direttiva. L'obbligo di procedere ad ulteriori sistematiche ispezioni sulle importazioni, ai sensi dell'art. 12, n. 1, lettera a), sarebbe anch'esso inutile in tali circostanze e, di conseguenza, sproporzionato [19] e discriminatorio, nonché contrario all'art. 40, n. 3, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 34, n. 2, CE) e all'Accordo fitosanitario dell'OMC.

19. L'art. 8 della direttiva, anch'esso citato dall'art. 12, n. 1, riguarda esclusivamente i casi in cui i vegetali sono stati soggetti a frazionamento o a deposito, o hanno subito un cambiamento di imballaggio dopo l'esportazione dal loro paese d'origine; in tal caso, deve essere rilasciato dalle autorità locali competenti un certificato di rispedizione, definito certificato fitosanitario per la riesportazione, da allegare al certificato fitosanitario originale. Ciò non significa che le autorità di un paese di spedizione non abbiano il diritto di rilasciare un certificato fitosanitario nei casi in cui la merce non sia stata affatto manipolata.

19 — Sentenza 8 aprile 1992, causa C-256/90, *Mignini* (Racc. pag. I-2651).

20. Per quanto riguarda la Convenzione, non tutti suoi obiettivi sono stati perseguiti dalla direttiva; ad esempio, quelli riguardanti le condizioni di produzione nei paesi terzi.

21. La sentenza Anastasiou I riguardava solamente l'interpretazione dei termini «servizi autorizzati» ai sensi dell'art. 12, n. 1 lett. b) della direttiva e non concerne il caso di specie. Non si presentano, per quanto riguarda i funzionari turchi, i problemi di cooperazione con i funzionari un'entità non riconosciuta.

22. Per quanto riguarda le circostanze in cui i certificati sono rilasciati nella specie, la direttiva non prescrive nessuna condizione relativa allo scarico delle navi, all'attraversamento delle barriere doganali o al periodo di tempo trascorso nel paese di spedizione. Sarebbe impossibile controllare la conformità a tali condizioni che sono, in ogni caso, irrilevanti quanto alla capacità delle autorità competenti di effettuare le ispezioni richieste. L'ingresso delle merci in Turchia assume poca rilevanza dal momento che la finalità del certificato fitosanitario è di indicare la conformità ai regolamenti del paese *di importazione*. Il principio di cortesia internazionale preclude le indagini sugli atti di funzionari di uno Stato straniero effettuati in quello Stato. E' sufficiente che il certificato fitosanitario sia redatto nell'ultimo luogo in cui si trovavano i vegetali, prima di essere importati nella Comunità, a prescindere dal fatto che tutti i requisiti particolari fossero già soddisfatti nel paese d'origine.

23. Alla luce di quanto precede, la possibilità di ottenere certificati fitosanitari in un paese terzo di spedizione diverso dal paese d'origine dei vegetali è prevista dalla direttiva; il ricorso a tale opzione per quanto riguarda gli agrumi provenienti dalla zona settentrionale di Cipro non può essere pertanto qualificato come un abuso. Una tale scelta è basata esclusivamente su un diritto derivante dalla legislazione comunitaria, contrariamente a situazioni in cui si cerca di utilizzare il diritto comunitario per fini che sarebbero illeciti per il diritto nazionale.

ii) *L'argomento a favore del divieto delle importazioni*

24. Il certificato fitosanitario richiesto dall'art. 12, n. 1 della direttiva, per gli agrumi di un paese terzo deve essere rilasciato dalle autorità del paese d'origine dei prodotti. L'ispezione minuziosa citata all'art. 12, n. 1 lettera a), non si limita ai controlli alle frontiere sulle importazioni nella Comunità, che sono meramente facoltativi ed incontrano, in ogni caso, importanti limiti [20]. Tale ispezione minuziosa è ugualmente richiesta prima del rilascio dei certificati fitosanitari ai sensi dell'art. 12, n. 1, lett. b). Questo è confermato dal riferimento all'art. 7 della direttiva, che rinvia a sua volta all'art. 6, nn. 1 e 2 ed, implicitamente, alle condizioni di cui all'art. 6, n. 4. Nonostante l'art. 6, n. 4 non si applichi direttamente ai paesi terzi, la Comunità ha il diritto di subordinare le importazioni di vegetali provenienti dai paesi terzi nel proprio territorio al rispetto di condizioni equivalenti. Sarebbe contrario all'obiettivo della direttiva consentire che le importazioni provenienti da paesi terzi siano soggette ad un controllo meno rigoroso, come l'ispezione visiva effettuata nella stiva di una nave nel porto del paese di spedizione o al momento dell'attraversamento delle frontiere comunitarie, rispetto a quello applicato ai vegetali comunitari, che sono sottoposti ad ispezione nel luogo di produzione. Il sistema di controlli sulla crescita dei vegetali e sulle superfici coltivate previsto dall'art. IV, n. 1 (a) (i) della Convenzione indica anch'esso che l'ispezione minuziosa è possibile soltanto nel paese d'origine. La «procedura adeguata» menzionata nel modello di certificato fitosanitario di cui all'allegato VIII, parte A, della direttiva dovrebbe essere intesa in riferimento a questa disposizione della Convenzione.

25. L'art. 8 della direttiva consente ad un paese terzo di spedizione dal quale i prodotti sono rispediti di basarsi sull'ispezione minuziosa iniziale già effettuata nel paese di origine, a norma del modello di certificato di rispedizione di cui all'allegato VIII, parte B, della direttiva. Nel caso degli agrumi, il requisito particolare di cui all'allegato IV, parte A, secondo il quale l'imballaggio deve recare un adeguato marchio di origine, può soltanto essere soddisfatto mediante ispezione nel paese d'origine [21], con il risultato che non viene soddisfatta la condizione prevista dall'art. 9, n. 1, della direttiva, relativa al rilascio di un certificato fitosanitario in un altro paese terzo.

20 — *Anastasiou I*, punto 62.

21 — V. *Anastasiou I*, punto 39, per quanto riguarda la verifica dell'origine dei vegetali mediante i certificati di circolazione EUR1.

Inoltre, sarebbe assurdo che il semplice fatto che il requisito particolare della rimozione di foglie e gambi possa essere verificato tramite l'ispezione visiva dopo l'esportazione dal paese di origine dovesse comportare che i controlli sugli organismi nocivi menzionati negli allegati I ed II della direttiva — che richiedono una conoscenza ed un controllo sulle condizioni di produzione — possano essere anch'essi effettuati successivamente all'esportazione iniziale verso un altro paese terzo. L'avvocato della Anastasiou, nel corso dell'udienza, ha espresso la sua preoccupazione sulla possibilità di individuare certi insetti microscopici attraverso una sommaria ispezione visiva. In tal senso, l'art. 9, n. 1, consente una certificazione al di fuori del paese di origine, della conformità ai requisiti particolari indicati nell'allegato IV, parte A, solo nella misura in cui tali requisiti possano essere soddisfatti in altri luoghi. Tale certificazione è supplementare al certificato fitosanitario originale, il cui modello, riprodotto nell'allegato VIII, parte A, riserva uno spazio per una eventuale «dichiarazione supplementare». Inoltre, considerando che l'art. 9, n. 1 consente un'eccezione limitata al principio di certificazione nel paese di origine dei vegetali, esso non dovrebbe applicarsi qualora il rispetto di tutti i requisiti particolari specificati dall'allegato IV, parte A, possa di fatto essere certificato nel paese di origine, come nel caso di specie.

26. Il riferimento, nel titolo dell'allegato V della direttiva, alle ispezioni sanitarie nel paese di spedizione è manifestamente fuorviante, poiché è incompatibile con le disposizioni sostanziali e con la finalità della direttiva. Questa discordanza era particolarmente evidente quando era in vigore la versione originale dell'art. 9, n. 1, che richiedeva espressamente il rilascio di un certificato fitosanitario nel paese di origine dei prodotti di cui all'allegato IV, parte A, che fossero importati nella Comunità, oltre a quelli prescritti negli artt. 7 e 8 della direttiva.

27. La sentenza Anastasiou I è di fondamentale importanza per la risoluzione della controversia; è preferibile pertanto rispondere inizialmente alla terza questione. La sentenza si riferisce all'esigenza di cooperazione tra le autorità nazionali per quanto riguarda i prodotti contaminati [22]. In tali circostanze, dovrebbe essere possibile sollevare il problema nei confronti delle autorità del paese in cui i vegetali sono stati coltivati; ma questa possibilità è esclusa con riferimento alle «autorità» della parte settentrionale di Cipro, e le autorità competenti della Repubblica di Cipro non hanno accesso a tale area.

28. Per quanto riguarda la quinta questione, il diritto comunitario non consente il ricorso ad una norma giuridica per eludere l'applicazione di un'altra [23]. In caso contrario gli esportatori di prodotti destinati alla Comunità potrebbero ricorrere ad un «forum-shopping» al fine di trovare la legislazione più permissiva per il rilascio di certificati fitosanitari per i loro prodotti e potrebbero realizzare il «riciclaggio» di prodotti d'origine sconosciuta o illecita.

22 — Punto 63 della sentenza.

23 — Sentenze 5 ottobre 1994, causa C-23/93, TV10 (Racc. pag. I-4795, punti 20-22); 3 dicembre 1974, causa 33/74, *Van Binsbergen* (Racc. pag. 1299, punto 13); 10 gennaio 1985, causa 229/83, *Leclerc* (Racc. pag. 1, punti 23-27); 12 maggio 1998, causa C-367/96, *Kefalas e a.* (Racc. pag. I-2843, punto 20). La sentenza 27 settembre 1988, causa 81/87, *Daily Mail* (Racc. pag. 5483) è stata già citata per una finalità analoga dinanzi alla Court of Appeal.

Non esiste alcuna legittima ragione commerciale o fitosanitaria che giustifichi il transito attraverso la Turchia di frutta destinata alla Comunità.

IV — Analisi

29. Non intendo esaminare le questioni pregiudiziali sollevate dalla House of Lords punto per punto. La questione fondamentale del caso di specie, come riconosciuto dalla stessa House of Lords, è di determinare se gli agrumi possono essere importati nella Comunità in circostanze analoghe a quelle in oggetto. Senza dubbio, gli argomenti sollevati nelle singole questioni costituiscono fattori importanti nel raggiungimento di una decisione su tale questione. Esaminerò in ordine successivo le distinte questioni se, in via principio, la certificazione fitosanitaria effettuata da un paese terzo diverso da quello del quale i vegetali sono originari possa essere ammessa, ed in caso affermativo, se gli agrumi provenienti dalla zona settentrionale di Cipro possano essere oggetto di tale certificazione.

30. Occorre dire, innanzitutto, che la direttiva non è stata redatta nella maniera più chiara e che è comprensibile un certo grado di confusione in merito alla sua interpretazione. Una delle principali difficoltà riguarda il fatto che le regole applicabili all'importazione di vegetali non comunitari nella Comunità sono enunciate mediante un richiamo a quelle relative ai prodotti comunitari. Tali regole sono state ampiamente modificate per permettere l'instaurazione di un regime di mercato interno, che si applica ai prodotti non comunitari solo nel momento in cui essi vengono effettivamente importati nella Comunità. E' possibile, tuttavia, trarre alcune conclusioni per quanto riguarda l'interpretazione dei termini della direttiva attraverso l'analisi della sua struttura e delle sue finalità. Secondo tale analisi, concordo con gli intervenienti, il Regno Unito e la Commissione, sul fatto che le autorità di un paese di spedizione diverso da quello d'origine di prodotti agricoli non comunitari possono, in linea di massima, certificare che quei prodotti conformi ai regolamenti del paese importatore, qualora non siano soggetti ai requisiti particolari precisati nell'allegato IV, parte A (di modo che l'art. 9, n. 1 non trova applicazione), o qualora qualsiasi altro requisito applicabile possa essere soddisfatto in località diverse da quella di origine (come previsto dall'eccezione di cui all'art. 9, n. 1).

31. Come punto di partenza, dato che la direttiva è diretta a disciplinare la libera circolazione di vegetali e di prodotti vegetali all'interno della Comunità qualunque sia la loro origine, si può presumere che un esame accurato quanto meno equivalente debba essere applicato a tutti i prodotti. In secondo luogo, poiché i prodotti comunitari possono essere venduti all'interno della Comunità dal momento del loro raccolto, è logico che l'esame accurato sia effettuato in quel momento o prima, in maniera da assicurarsi che successivamente tali scambi commerciali siano effettuati il più liberamente possibile, a prescindere da qualsiasi altro argomento in favore di un esame accurato nel luogo di produzione, come la maggior facilità d'individuazione di certi

organismi nocivi. D'altra parte, il commercio intracomunitario di prodotti non comunitari non è libero fino a quando tali prodotti non hanno effettivamente attraversato la frontiera comunitaria. E' dunque ragionevole, sia dal punto di vista temporale che dal punto di vista geografico, procedere a controlli comunitari per completare quelli già effettuati in paesi terzi. Ciò inoltre significa che, salvo il caso di organismi che possono soltanto, o più facilmente, essere individuati nel luogo di produzione, l'interesse della Comunità non è influenzato dal luogo o dal momento in cui, prima dell'importazione, le autorità di un paese terzo effettuano le ispezioni di vegetali e rilasciano i certificati fitosanitari. Come dimostrato in maniera persuasiva dal Regno Unito, una certa flessibilità a riguardo può rivelarsi necessaria per finalità commerciali, in particolare, per quanto riguarda le merci non deteriorabili che non necessitano di essere importate nella Comunità entro 14 giorni dalla raccolta.

32. Inoltre, la direttiva, che è fondata sull'art. 43 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 37 CE), oltre che sull'art. 100 del Trattato CE (divenuto art. 94 CE), nel primo e secondo 'considerando', solleva una preoccupazione per il rendimento della produzione di vegetali nella Comunità che giustifica l'interesse alle condizioni di produzione. D'altra parte, la preoccupazione della direttiva in ordine a tali condizioni nei paesi terzi può soltanto essere fondata su un interesse al controllo del loro impatto nella Comunità, principalmente mediante i controlli sui vegetali ed i prodotti vegetali ottenuti grazie a tale produzione. Pertanto, accetto l'argomento secondo cui le finalità della direttiva non sono così ampie quanto quelle stabilite nell'art. IV della Convenzione.

33. E' importante rilevare che la direttiva è esclusivamente volta alla protezione fitosanitaria dei vegetali comunitari. Se i suoi requisiti possono essere soddisfatti, il fatto che le merci provengano da una zona di Cipro controllata da un'entità non riconosciuta dalla Comunità diventa irrilevante. Tali merci beneficiano dell'accesso al mercato comunitario alle stesse condizioni di quelle della zona meridionale di Cipro, nel momento in cui possono essere soddisfatte le diverse condizioni imposte dal diritto comunitario.

34. Passo ora alle disposizioni della direttiva. Per quanto riguarda i vegetali ed i prodotti vegetali importati, la direttiva intende raggiungere un livello di protezione equivalente a quello raggiunto tramite le ispezioni effettuate all'interno della Comunità accettando, per una questione di comodità e per ragioni di cortesia internazionale, i risultati di ispezioni effettuate dalle autorità di un paese terzo, come precisati nei certificati fitosanitari, in combinato con il meccanismo di controllo complementare delle ispezioni al confine. A mio parere, è evidente che l'art. 12, n. 1, lett. a), della direttiva si riferisce esclusivamente alle ispezioni «minuziose» che gli Stati membri sono tenuti ad effettuare nel momento in cui i prodotti provenienti dai paesi terzi entrano per la prima volta nella Comunità. A tal riguardo, questa disposizione può essere contrapposta a quella dell'art. 12, n. 1 lett. b), che non impone la predisposizione di procedure per la concessione di certificati fitosanitari da

parte di paesi terzi, ma richiede semplicemente la condizione — che la Comunità è competente ad imporre — che i prodotti siano accompagnati da un certificato per accedere al territorio comunitario. Si potrebbe aggiungere che i termini dell'art. 12, n. 1, lett. a), sono di natura imperativa e che ciò sembra essere coerente con la necessità di assicurare livelli di protezione equivalente per tutti i prodotti. Pertanto, nei limiti in cui parte della sentenza Anastasiou possa interpretata nel senso che essa lascia intendere che tali ispezioni alla frontiera siano di natura discrezionale, sono in rispettoso disaccordo, aggiungendo comunque che una tale interpretazione del punto 62, della sentenza non è ovvia ed, in ogni caso, non è il punto centrale del ragionamento della Corte in tale causa. Nonostante la Corte abbia anche fatto riferimento, al punto 62 alle limitazioni cui tali controlli sono soggetti, risulta evidente dalle pertinenti disposizioni dell'art. 12, n. 1, lett. a), che esse sono parte integrante della procedura di controllo dei vegetali e dei prodotti vegetali importati. Esse rappresentano infatti una importante garanzia per gli Stati membri diversi da quello di prima importazione del fatto che «un'ispezione minuziosa» sia stata effettuata.

35. Pertanto, l'art. 12, n. 1 lett. b) della direttiva, con i suoi riferimenti agli artt. 7 e 8, è, in circostanze normali, la fonte del criterio in base al quale determinare se i certificati fitosanitari rilasciati dalle autorità di un paese terzo possano essere accettati. Considerando che nel caso di specie si tratta di spedizioni di frutti non soggetti ad alcuna manipolazione nel porto di Mersin, faccio riferimento principalmente all'art. 7. Si può notare, in primo luogo, che l'art. 12, n. 1, lett. b) non fa alcuna menzione del luogo in cui il certificato deve essere rilasciato. L'articolo prevede soltanto che tale certificato deve essere rilasciato non più di 14 giorni prima dell'uscita dei prodotti dal paese di spedizione, il quale può essere o meno il paese d'origine dei prodotti a seconda della natura dei prodotti in oggetto e delle stravaganze del commercio internazionale. L'art. 12, n. 1, lett. b) non descrive nemmeno espressamente il livello di controllo necessario predisposto dalle autorità di un paese terzo affinché i prodotti siano considerati come debitamente certificati, nel momento in cui sono presentati successivamente alla frontiera comunitaria. L'art. 7 della direttiva non precisa, neanche per quanto riguarda i prodotti comunitari, quale sia il livello di controllo. Esso invece fa riferimento all'esame stabilito all'art. 6, nn. 1 e 2, quindi, a mio giudizio, non vi è nessuna ragione per la quale i vegetali ed i prodotti vegetali di un paese terzo, che devono essere accompagnati al momento dell'importazione dal certificato prescritto all'art. 7, non debbano essere soggetti allo stesso requisito, cioè ad un esame ufficiale minuzioso dei prodotti e del loro imballaggio o di un campione rappresentativo e, se necessario, dei veicoli adibiti al trasporto, per assicurarsi che non siano contaminati e che soddisfino tutti gli eventuali requisiti particolari.

36. Tuttavia, dovrebbe risultare ovvio dalla mia analisi sulla maniera in cui la direttiva, come modificata, attua il mercato interno e persegue le finalità della politica agricola comune che, sia per ragioni pratiche che di principio, quanto previsto all'art. 6, n. 4 della direttiva per quel che riguarda le ispezioni al posto di coltura e la registrazione dei produttori non può né dovrebbe

essere inteso come applicabile ai vegetali ed ai prodotti vegetali non comunitari. E' semplicemente censurabile che, nel momento in cui questa disposizione è stata aggiunta, non sia stato statuito espressamente che essa riguarda soltanto i prodotti comunitari. Imporre tali condizioni con riferimento ad organismi che possono essere individuati altrettanto facilmente in una fase successiva, attraverso l'ispezione dei prodotti stessi, interferirebbe notevolmente con le pratiche d'ispezione degli Stati partners commerciali della Comunità, non aumenterebbe il livello di tutela dei produttori o dei consumatori comunitari, sarebbe inutile ai fini della realizzazione del mercato interno e, conseguentemente, come è stato sostenuto, sarebbe sproporzionato. A prescindere dal fatto che un certificato fitosanitario venga rilasciato nel paese d'origine dei prodotti o in un paese di spedizione, la condizione indicata dalla Corte nella sentenza *Anastasiou I,* che le autorità degli Stati membri possano prendere contatto con le autorità di rilascio per esporre qualsiasi dubbio o difficoltà, può essere soddisfatta qualora l'autorità in oggetto appartenga ad un'entità riconosciuta. Anche in caso di contaminazione, l'interesse della Comunità ai sensi della direttiva risiede principalmente nell'impedire il rilascio di certificati relativi ai prodotti contaminati, che potrebbero quindi entrare nella Comunità, piuttosto che nel rivolgersi alla fonte di contaminazione.

37. Per quanto riguarda gli agrumi ciprioti in questione nel caso di specie, sembra che i tre organismi nocivi rilevanti, di cui all'allegato I, parte A, ed all'allegato II, parte A, possano tutti essere individuati attraverso l'esame minuzioso del frutto stesso. Così, se gli agrumi non fossero soggetti ad alcun requisito particolare di cui all'allegato IV, parte A, l'analisi che precede potrebbe risolvere, a mio avviso, la questione principale, sempreché ci si assicuri del livello delle ispezioni applicate a Mersin, fatta salva la questione dell'abuso di diritto. Quest'analisi sarebbe comprovata da una serie di punti testuali supplementari su cui ho preferito non insistere prima d'ora a causa delle mie osservazioni sulla debolezza testuale, in generale, della direttiva. In primo luogo, il regime ai sensi dell'art. 9, n. 1 della direttiva permette espressamente, in determinate circostanze, l'accettazione di certificati fitosanitari rilasciati da paesi diversi da quello di origine, di prodotti che sono sottoposti a condizioni particolari; tale regime può anche essere interpretato, *a contrario,* nel senso che i prodotti che non sono soggetti a condizioni particolari possono in qualsiasi circostanza essere accompagnati da un certificato fitosanitario rilasciato da un paese di spedizione piuttosto che dal paese d'origine. In secondo luogo, è probabilmente significativo che il riferimento ai paesi di spedizione nel titolo dell'allegato V della direttiva sia stato mantenuto per quanto riguarda i prodotti provenienti da un paese terzo mentre è stato espressamente eliminato per quanto riguarda i prodotti comunitari ai fini dell'instaurazione del mercato interno [24].

38. Un punto strutturale di maggiore importanza è il fatto che, sebbene la Corte non abbia sentito alcun esperto a riguardo,

24 — C'è una possibile lettura alternativa del titolo dell'allegato V, cioè che esso, che si riferisce al rilascio di certificati da parte del paese d'origine o, in circostanze disciplinate dall'art. 8, n. 2 della direttiva, al rilascio di certificati da parte del paese di spedizione.

la distinzione tra gli allegati I ed II, da un lato, e l'allegato IV, dall'altro, sembra risiedere, almeno in parte, nel fatto che gli organismi citati nei primi due allegati possono essere individuati tramite la semplice ispezione dei vegetali o dei prodotti vegetali stessi, mentre i particolari requisiti prescritti nell'allegato IV sono, in gran misura, connessi ad un luogo di produzione particolare ed alla valutazione delle condizioni di quel luogo — identificazione della pianta madre, identificazione di particolari malattie nelle vicinanze, analisi del suolo e delle radici, ecc. Se ciò fosse corretto, contribuirebbe a spiegare il regime stabilito dall'art. 9, n. 1 della direttiva per quanto riguarda i vegetali ed i prodotti vegetali sottoposti a requisiti particolari.

39. Tuttavia, ancora più difficile è determinare se, in circostanze come quelle del caso di specie, le intervenienti possano servirsi dell'eccezione alla regola generale, di cui al secondo comma dell'art. 9, n. 1 della direttiva, secondo la quale i certificati che accompagnano i vegetali ed i prodotti vegetali provenienti da un paese terzo soggetti a requisiti particolari saranno accettati solo se rilasciati dal paese d'origine. E' pacifico che è possibile controllare se le foglie ed i gambi siano stati tolti dai frutti a seguito di ispezione in luoghi diversi da quelli d'origine compreso il caso di ispezione effettuata in maniera appropriata un porto di passaggio. Effettivamente, il gambo può essere tolto in alcuni casi soltanto dopo che i frutti sono usciti dal loro paese d'origine. Tuttavia, la verifica che l'imballaggio dei frutti contiene un adeguato marchio di origine comporta maggiori difficoltà. In tal senso, sebbene il punto sia stato contestato, le osservazioni a riguardo presentate alla Corte non sono state di gran chiarimento. Più grave è che la redazione della direttiva non sia di utilità in quanto, sulla base di un'interpretazione letterale, il requisito particolare consiste meramente nel fatto che le merci abbiano «un adeguato marchio di origine» senza alcun riferimento alla sua origine, alla maniera di in cui essa è certificata o da parte di quale autorità.

40. Le autorità turche, o di un qualsiasi paese di spedizione, possono agevolmente verificare che un timbro di qualunque tipo indicante l'origine sia stato apposto sull'imballaggio di una spedizione di frutti. Tuttavia, il requisito particolare relativo agli agrumi (e ad altri frutti) prescritto al punto 16, n. 1, dell'allegato IV, parte A, della direttiva, dispone che il marchio di origine deve essere adeguato. Risulta difficile analizzare tale requisito per il fatto che, né nell'atto che lo ha prescritto né altrove, vi è alcuna indicazione del motivo per cui tale requisito particolare sia stato imposto unicamente nei confronti di un certo tipo di frutti. Esso sembra operare a prescindere da altri requisiti particolari che si applicano soltanto nei confronti degli agrumi di una certa origine, cioè provenienti dai paesi dove l'esistenza di certe malattie è riconosciuta: simili requisiti particolari, che variano in riferimento all'origine, si applicano ad altri vegetali e ad altri prodotti vegetali che non sono sottoposti al requisito del marchio d'origine. Tuttavia, si deve presumere che il requisito serva ad una certa finalità. Per questo motivo, a mio parere, la qualificazione «adeguata» deve avere un contenuto sostanziale. Essa presuppone che le autorità di certificazione abbiano ragione di credere nella veridicità del marchio; in caso contrario, infatti, esso sarebbe inutile. Inoltre, in caso di dubbio o discussione per quanto riguarda la certificazione di tale marchio, le autorità degli

Stati membri devono potere cooperare con le rispettive controparti del paese terzo per risolvere la questione.

41. In tempi normali non ci sarebbero problemi, poiché le merci di Cipro destinate alla Comunità dovrebbero essere accompagnate da un certificato di origine EUR1 rilasciato dalle autorità della Repubblica di Cipro, sul quale, sulla base della cortesia internazionale e della cooperazione amministrativa, le autorità turche potrebbero basarsi per verificare il marchio d'origine sull'imballaggio. Inoltre, le autorità degli Stati membri sarebbero in grado di consultare le autorità sia della Turchia sia della Repubblica di Cipro in caso di presunzione di frode o d'altra irregolarità. Il caso di specie naturalmente non è così semplice poiché l'origine cipriota delle merci provenienti da Cipro non è stata certificata dalla Repubblica di Cipro.

42. Il punto di partenza nella ricerca di una risposta a questo problema è la formulazione dell'art. 9, n. 1, che, nel caso dei prodotti di cui all'allegato IV, prevede una regola generale secondo cui «il certificato fitosanitario ufficiale (...) deve essere rilasciato nei paesi d'origine dei vegetali, dei prodotti vegetali e delle altre voci in causa (...)». Non sono d'accordo con la posizione del Regno Unito e delle intervenienti secondo cui tale disposizione dovrebbe essere considerata come un'eccezione alla regola generale di cui all'art. 12, interpretato in combinato con il titolo dell'allegato V, secondo la quale il certificato potrebbe essere rilasciato dalle autorità competenti in qualsiasi paese di spedizione. L'art. 9, n. 1, costituisce una norma specifica applicabile ai vegetali elencati nell'allegato IV, part A.

43. Ci sono altri due punti relativi alla vicenda legislativa che mi sembrano emergere in merito alla questione in oggetto. In primo luogo, la condizione che il certificato fitosanitario fosse rilasciato dal paese d'origine era contenuta nella versione originale della direttiva. L'eccezione di cui all'art. 9, n. 1, per gli altri casi — «nella misura in cui i requisiti particolari previsti all'allegato IV, parte A, possono essere soddisfatti anche in luoghi diversi da quelli d'origine» — è stata introdotta da una direttiva di modifica del Consiglio del 1989 [25]. Il terzo 'considerando' di quella direttiva spiega che «occorre rendere più chiaro il disposto dell'articolo 9, paragrafo 1 (...) secondo cui il certificato fitosanitario (...). deve essere rilasciato nei paesi d'origine dei vegetali (...) [e che] (...). è opportuno definire le eccezioni a tale regola in misura più generale, in modo da evitare la necessità di modificare l'articolo 9, paragrafo 1, qualora la Commissione modifichi l'allegato IV» [26]. Al momento dell'adozione di questa direttiva, gli agrumi non erano elencati nell'allegato IV, part A. Nessun altro vegetale o prodotto vegetale ivi elencato era subordinato ad un qualsiasi requisito relativo al marchio d'origine. Tuttavia, è evidente che lo scopo di quest'eccezione era di permettere una certa flessibilità di modo che, qualora la Commissione avesse modificato l'allegato IV, il Consiglio non sarebbe stato costretto a modificare ogni

25 — Direttiva 89/439/CEE, citata sopra, alla nota 9.

26 — C'è chiaramente un errore, in questo punto, nella versione inglese. Si dovrebbe leggere: «need not be»; cfr. versione francese: «*n'ait pas besoin*». Ciò è confermato dalla consultazione delle altre versioni linguistiche.

volta l'art. 9, n. 1, per tenere conto di ogni cambiamento.

44. In secondo luogo, gli agrumi sono stati aggiunti all'allegato IV, parte A solo dopo che la Commissione aveva sostituito completamente gli allegati I — IV nel 1992 [27]. I requisiti particolari pertinenti sono contenuti nei punti 16.1, 16.2, 16.3 e 16.4. Così, la condizione che «l'imballaggio abbia un adeguato marchio di origine» non può essere stata presa in considerazione dal Consiglio quando è stata redatta l'eccezione di cui all'art. 9, n. 1. Il Consiglio successivamente ha stabilito un meccanismo attraverso il quale delega alla Commissione, con il parere del Comitato fitosanitario permanente, il potere di adattare l'allegato IV, compresa la definizione di «requisiti particolari» [28].

45. I punti 16.2, 16.3 e 16.4 dell'allegato IV, parte A, stabiliscono rispettivamente, per quanto riguarda gli agrumi originari dei paesi terzi in cui sono riconosciuti tre distinti organismi vegetali, il requisito (soggetto a leggera variazione in ciascuno dei tre casi) «di una dichiarazione ufficiale» che i frutti provenienti da tale zona sono esenti dall'organismo interessato o, alternativamente, che l'assenza di sintomi di malattie può essere verificata dall'osservazione, campionatura o trattamento relativi ai periodi predeterminati. E' evidente che nessuno di questi requisiti potrebbe essere rispettato, ai fini dell'art. 9, n. 1, in paesi diversi da quello d'origine. Tuttavia, è risaputo che nessuna delle malattie fitosanitarie in oggetto è stata riconosciuta a Cipro (fatta salva la riserva sollevata dalle ricorrenti, secondo cui ciò non vale necessariamente per la zona settentrionale di Cipro).

46. La rilevanza di questi requisiti, a mio avviso, sta nel fatto che la prova dell'origine dei prodotti è essenziale per stabilire che queste malattie non sono presenti nel paese d'origine dei frutti. In breve, è necessario provare che essi provengono da Cipro. In tal caso, i requisiti particolari indicati nei punti 16.2, 16.3 e 16.4 non si applicheranno.

47. Alla luce di quanto detto, passo a considerare se l'art. 9, n. 1, consenta d'invocare la sua eccezione e, cioè, che il certificato fitosanitario, nella misura in cui prevede che «l'imballaggio (...) è contrassegnato da un adeguato marchio di origine», possa essere rilasciato in un paese diverso da quello d'origine.

48. La Commissione ha riconosciuto all'udienza che il requisito particolare non è rispettato con il semplice fatto che le merci abbiano un marchio di origine, e che è dunque richiesta la prova dell'origine.

27 — Direttiva 92/103/CEE, citata sopra, alla nota 11.

28 — Artt. 3, n. 6, 5, n. 3 e 16 bis, della direttiva, come modificata dalle direttive 89/439/CEE e 91/683/CEE.

Sostenuta dal Regno Unito e dalle intervenienti, la Commissione ha affermato che questa prova è adeguatamente fornita con il certificato fitosanitario rilasciato dalle autorità turche. Si è detto che queste ultime potrebbero accertare l'origine cipriota della frutta attraverso l'ispezione dei documenti di spedizione allegati, in particolare della polizza di carico, e che il Regno Unito confida nelle autorità turche per certificare la suddetta origine.

49. Mi sembra, tuttavia, che i documenti di spedizione dimostrino semplicemente che le merci sono state *spedite* da Cipro, cosa le autorità britanniche potrebbero constatare da sé. Essi, infatti, non fanno affatto menzione del luogo di origine dei frutti né tantomeno chiariscono dove o da parte di chi o con quale autorità il marchio d'origine è stato apposto. Appare abbastanza probabile che in realtà le autorità turche, che riconoscono l'entità che controlla la zona settentrionale di Cipro, si basino, di fatto, sul rilascio dei certificati di origine che derivano da tale fonte. Tale procedura potrebbe effettivamente offrire una migliore garanzia dell'origine veritiera dei frutti rispetto ai documenti di spedizione. Tuttavia, non è stato suggerito che il Regno Unito abbia riconosciuto finora i certificati fitosanitari turchi basandosi su tale affidamento indiretto sui certificati rilasciati da parte delle autorità della zona settentrionale di Cipro. In ogni caso, tale affidamento indiretto sarebbe difficile da conciliare con la sentenza *Anastasiou I,* nella quale la Corte ha affermato che, nel caso di esportazioni dirette, provenienti dalla parte settentrionale di Cipro, «le difficoltà e i dubbi relativi ad un certificato devono essere comunicati alle autorità dello Stato di esportazione (...)» e che tale «cooperazione (...) non può essere realizzata con autorità che non sono riconosciute né dalla Comunità né dai suoi Stati membri» [29].

50. Ammetto che, nel contesto del sistema dei certificati di circolazione EUR1, la Corte ha riconosciuto la possibilità di eccezioni ogni volta che la realizzazione di un tale certificato fosse impossibile. Nella sentenza Huygen e a. [30], la Corte ha dichiarato che era possibile considerare altre prove dell'origine delle merci qualora fosse impossibile per le autorità dello Stato di esportazione verificare la loro origine. Niente proibisce alle autorità dello Stato di importazione di controllare l'esattezza del certificato di origine con riferimento ad altre fonti, qualora le autorità dello Stato di esportazione, nonostante siano normalmente nella migliore posizione per verificare direttamente i fatti che determinano l'origine, non siano in grado di agire in tal senso [31]. La prova supplementare in tal caso consisteva nella fattura originale delle merci in questione [32]. Tuttavia, non ritengo che la motivazione della sentenza Huygen e a. possa facilmente essere trasposta nel caso di specie. Pur riconoscendo che documenti non ufficiali come le fatture possano normalmente costituire una prova dell'origine migliore rispetto ai documenti di spedizione, resta il fatto che qualsiasi indagine su

29 — Punto 63 della sentenza.

30 — Sentenza 7 dicembre 1993, causa C-12/92 (Racc. pag. I-6381).

31 — Ibidem, punti 25 e 27 della sentenza.

32 — Ibidem, punto 7.

casi di sospetta frode, o perfino di semplice errore, sarebbe irrimediabilmente ostacolata dall'impossibilità di cooperazione con le autorità della parte settentrionale di Cipro. Le autorità turche non potrebbero sostituirsi adeguatamente alle autorità legittime, cioè quelle della Repubblica di Cipro, in nessuna indagine relativa alle transazioni precedentemente effettuate, svolta su domanda ed in collaborazione con le autorità degli Stati membri. Potrei aggiungere che un'attribuzione erronea o fraudolenta dell'origine di una singola spedizione di frutti contaminati potrebbe avere conseguenze ben più gravi e di portata più considerevole per la protezione fitosanitaria nella Comunità rispetto alle limitate conseguenze, di carattere essenzialmente finanziario, di tale attribuzione erronea, a fini doganali, nell'ambito del regime EUR1.

51. Ritengo pertanto che, mentre è possibile far fede su un certificato fitosanitario rilasciato dalle autorità turche rispetto alla prima parte del requisito particolare prescritto dal punto 16.1 dell'allegato IV, parte A — «i frutti sono privi di peduncoli e foglie»—, non così è per quanto riguarda la seconda parte — «l'imballaggio reca un adeguato marchio di origine» —.

52. Alla luce delle mie conclusioni relative all'ammissibilità di un certificato fitosanitario rilasciato dalle autorità di un paese di spedizione per quanto riguarda le importazioni nella Comunità di agrumi di un paese terzo, non è necessario, a mio parere, analizzare gli altri aspetti del caso di specie sollevati dalla House of Lords, cioè le circostanze nelle quali le autorità turche hanno effettuato le loro ispezioni ed il presunto abuso, da parte delle intervenienti, dei diritti conferiti dal diritto comunitario. E' sufficiente affermare che, se la Corte accogliesse la mia tesi generale relativa al rilascio di certificati fitosanitari da parte dei paesi di spedizione e fosse in disaccordo con la mia analisi relativa all'effetto dell'art. 9, n. 1 della direttiva per quanto attiene agli agrumi, sono pronto ad accettare gli argomenti dedotti su questi punti dalle intervenienti, dal Regno Unito e dalla Commissione, per le ragioni precisate nella sintesi dei loro argomenti, ai paragrafi 22 e 23 di cui sopra.

V — Conclusione

53. Alla luce di quanto precede, raccomando alla Corte di risolvere come segue le questioni che la House of Lords le ha sottoposto per una pronunzia pregiudiziale:

«Uno Stato membro ha il diritto di accertare l'introduzione nel suo territorio di vegetali originari dei paesi terzi ed elencati nell'allegato V, parte B, della direttiva del Consiglio 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 e contro la loro diffusione all'interno della Comunità, qualora tali vegetali siano accompagnati soltanto da un certificato fitosanitario rilasciato da un paese terzo diverso da quello d'origine, dal quale i vegetali sono stati spediti verso la Comunità, purché, in caso di vegetali soggetti ai particolari requisiti prescritti nell'allegato IV, parte A, di tale direttiva, detti requisiti particolari possano essere soddisfatti dal paese terzo che ha rilasciato il certificato fitosanitario. Il requisito particolare secondo cui l'imballaggio degli agrumi deve recare un adeguato marchio di origine non può essere soddisfatto in un luogo diverso da quello di origine nel caso di agrumi dichiarati come originari della parte di Cipro situata a nord della zona cuscinetto controllata dalle Nazioni Unite».