

ORDINANZA DEL TRIBUNALE (Seconda Sezione)

15 settembre 1998 \*

Nella causa T-136/95,

**Industria del Frio Auxiliar Conservera SA**, società di diritto spagnolo, con sede in Bermeo (Spagna), rappresentata dagli avv. ti Ignacio Sáenz-Cortabarría Fernández e Marta Morales Isasi, del foro di Vizcaya, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Guy Harles, 8-10, rue Mathias Hardt,

ricorrente,

contro

**Commissione delle Comunità europee**, rappresentata dal signor José Luis Iglesias Buhigues, consigliere giuridico, e dalla signora Blanca Vila Costa, funzionario nazionale distaccato presso la Commissione, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

\* Lingua processuale: lo spagnolo.

avente ad oggetto la domanda di annullamento della decisione della Commissione 7 aprile 1995, 95/119/CE, relativa a talune misure protettive nei confronti dei prodotti della pesca originari del Giappone (GU L 80, pag. 56), nella parte in cui tali misure riguardano i prodotti della pesca in viaggio verso la Comunità nel momento della pubblicazione della decisione, nonché una domanda di risarcimento dei danni da ciò derivanti,

IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO  
DELLE COMUNITÀ EUROPEE (Seconda Sezione),

composto dai signori A. Kalogeropoulos, presidente, C. W. Bellamy e J. Pirrung, giudici,

cancelliere: H. Jung

ha emesso la seguente

**Ordinanza**

**Contesto normativo della controversia**

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

- 2 L'art. 10, primo comma, sancisce quanto segue:

«Le disposizioni applicate alle importazioni di prodotti della pesca provenienti da paesi terzi devono essere almeno equivalenti a quelle che disciplinano la produzione e la commercializzazione dei prodotti comunitari».

- 3 L'art. 11, n. 1, dispone:

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

- 4 L'art. 11, n. 7, precisa:

«In attesa che siano stabilite le condizioni d'importazione di cui al paragrafo 1, gli Stati membri applicano alle importazioni dei prodotti della pesca provenienti dai paesi terzi condizioni almeno equivalenti a quelle relative alla produzione e all'immissione sul mercato dei prodotti comunitari».

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

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

7 L'art. 19, n. 1, della direttiva 90/675 prevede la possibilità di adottare misure di salvaguardia nei casi seguenti:

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

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

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

8 Sul fondamento di tale disposizione, la Commissione ha emanato, il 7 aprile 1995, la decisione 95/119/CE, relativa a talune misure protettive nei confronti dei prodotti della pesca originari del Giappone (GU L 80, pag. 56; in prosieguo: la «decisione controversa»).

9 L'art. 1 di tale decisione dispone quanto segue:

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

10 Ai sensi dell'art. 3, gli Stati membri modificano le misure da essi applicate alle importazioni per renderle conformi alla decisione stessa e ne informano la Commissione.

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

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

(...)

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

**Antecedenti della lite**

- 12 La ricorrente è una società di diritto privato con sede in Bermeo (Spagna). Il suo oggetto sociale è la conservazione e la congelazione di ogni tipo di alimenti e prodotti alimentari, nonché tutte le attività di acquisto e vendita, di trasformazione e manipolazione dei prodotti della pesca. Il nucleo principale della sua attività consiste nell'importazione, acquisto e consegna di tonno bianco all'industria conserviera.
- 13 Nel gennaio 1995 decideva di acquistare 250 tonnellate di tonno albacora congelato presso la società giapponese Itochu Corporation. Tale acquisto era oggetto di due contratti in data 14 febbraio e 9 marzo 1995. Cinquanta tonnellate di tonno, imbarcate il 28 febbraio 1995, giungevano nel porto di Bilbao il 5 aprile 1995. Esse subivano i previsti controlli sanitari e venivano sdoganate in modo regolare.
- 14 Al momento dell'applicazione della decisione impugnata, il 9 aprile 1995, il resto del tonno congelato (200 tonnellate) era in viaggio verso la Comunità, essendo stato imbarcato in porti giapponesi in tre lotti differenti.
- 15 Il primo lotto, di 50 tonnellate, imbarcato il 15 marzo 1995, giungeva a Bilbao il 20 aprile 1995. Il 21 aprile 1995, le autorità nazionali, in applicazione della direttiva controversa, negavano lo sdoganamento di tale merce.
- 16 La ricorrente contattava l'ufficio di controllo alimentare paesi terzi della vicedirezione generale della sanità estera e veterinaria del ministero della Sanità e Consumo spagnolo. Tale vicedirezione contattava la Commissione. Con due fax del 25 e 26 aprile 1995, la Commissione informava la vicedirezione che la decisione controversa vietava ogni importazione di prodotti della pesca originari del Giappone, compresi quelli imbarcati prima della notifica di tale decisione. La Inspección de Sanidad Exterior di Vizcaya negava lo sdoganamento il 26 aprile 1995.

- 17 Un ricorso amministrativo contro tale diniego veniva respinto con provvedimento della Subsecretaría de Sanidad y Consumo del 22 giugno 1995.
- 18 In precedenza, l'8 giugno 1995, le 50 tonnellate di tonno di cui trattasi erano state imbarcate verso San Juan (Porto Rico), nella speranza di trovare un eventuale acquirente.
- 19 Il secondo lotto, di 75 tonnellate, veniva imbarcato in un porto giapponese il 24 marzo 1995 con destinazione Bilbao. Il 19 aprile 1995 veniva bloccato dalle autorità del Regno Unito nel porto di Southampton. Tramite accordo concluso il 18 maggio 1995 con la Itochu, quest'ultima ha preso in consegna la merce.
- 20 L'ultimo lotto, anch'esso di 75 tonnellate, imbarcato in Giappone il 31 marzo 1995, giungeva nel porto spagnolo di Algeciras il 7 maggio 1995. Lo sdoganamento di tale lotto veniva negato dalle autorità nazionali il 15 maggio 1995. Tramite accordo concluso il 18 maggio con la Itochu, quest'ultima ha preso in consegna anche tale merce.
- 21 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 3 luglio 1995, la ricorrente ha proposto il presente ricorso contro la Commissione.
- 22 Un'eccezione d'irricevibilità è stata da quest'ultima presentata con memoria depositata il 31 luglio 1995. Essa è stata riunita al merito con ordinanza 2 maggio 1996. La fase scritta si è conclusa il 17 dicembre 1996.

- 23 Tra il 6 e il 27 ottobre 1997, conformemente ad una richiesta del Tribunale, le parti hanno presentato le loro osservazioni sulle eventuali conseguenze della sentenza della Corte 17 luglio 1997, causa C-183/95, Affish (Racc. pag. I-4315), sulla presente lite.
- 24 Con decisione del Tribunale 9 giugno 1998, adottata ai sensi degli artt. 14 e 51 del regolamento di procedura, la causa è stata assegnata alla Seconda Sezione composta di tre giudici.

### Conclusioni delle parti

- 25 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

- annullare la decisione controversa nella parte in cui riguarda i prodotti in viaggio verso la Comunità;
- condannare la Comunità al risarcimento dei danni subiti dalla ricorrente a causa dell'illegittima applicazione di tale decisione e fissare l'ammontare da versare a 18 396 133 PTA, in attesa di un'ulteriore liquidazione — con riferimento al prezzo di vendita di 50 tonnellate di tonno bianco alalunga congelato che si trova a Porto Rico —, o, perlomeno, all'importo che il Tribunale riterrà appropriato, oltre agli interessi legali al saggio del 9% e agli interessi moratori a decorrere dalla data di presentazione del ricorso;
- condannare la Commissione alle spese.



26 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

- dichiarare il ricorso irricevibile;
- in subordine, respingerlo;
- condannare la ricorrente alle spese.

### Nel merito

- 27 Nel caso di specie, trova applicazione l'art. 111 del regolamento di procedura, come modificato con effetto dal 1° giugno 1997 (GU L 103, pag. 6), ai sensi del quale, quando un ricorso è manifestamente infondato in diritto, il Tribunale può, senza proseguire il procedimento, statuire con ordinanza motivata. Infatti, la sentenza *Affish* citata, che ha confermato la validità della decisione censurata dal presente ricorso, dimostra che quest'ultimo è manifestamente infondato in diritto.
- 28 Cinque dei sei motivi presentati dalla ricorrente, relativi alla violazione dei principi generali di tutela del legittimo affidamento, di proporzionalità e di parità di trattamento, a una violazione dell'obbligo di motivazione e a uno sviamento di potere, sono già stati sostanzialmente invocati nella causa conclusa con tale sentenza.
- 29 La ricorrente solleva inoltre un sesto motivo vertente sulla violazione del principio di certezza del diritto (irretroattività delle norme giuridiche).

- 30 Nella presente causa sarà dunque necessario svolgere una valutazione più dettagliata solamente riguardo a tale ulteriore motivo e agli argomenti sollevati specificamente a sostegno degli altri cinque motivi.

*Sulla violazione del principio della certezza del diritto*

- 31 La ricorrente ritiene che la decisione, vietando l'importazione di prodotti che si trovino in viaggio verso la Comunità alla data di pubblicazione e che raggiungerebbero il porto comunitario inevitabilmente dopo tale data, abbia prodotto effetti retroattivi, dato che si applicherebbe a fatti la cui esecuzione aveva già avuto inizio precedentemente. Una misura di salvaguardia applicata in tali condizioni condurrebbe a situazioni ingiuste, non previste dagli artt. 19 della direttiva 90/675, 3 B del Trattato CE, 2 e 5, n. 6, dell'accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie, allegato I A all'accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio.
- 32 Secondo la Commissione, il provvedimento controverso è una misura generale la cui applicazione senza eccezioni, immediata e temporanea, sarebbe stata decisa in piena cognizione di causa, al fine di ottenere il più alto grado di efficacia a livello sia di tutela della salute sia di correzione e ripristino delle condizioni sanitarie degli stabilimenti giapponesi.
- 33 Va rilevato in proposito che la decisione controversa, secondo il dettato stesso, è applicabile dal giorno della sua pubblicazione, senza ritardo, a tutte le importazioni di prodotti della pesca originari del Giappone.
- 34 Essa non riguarda le importazioni nella Comunità effettuate prima della sua entrata in vigore. L'azione presa in considerazione per la determinazione del campo d'applicazione della decisione è l'importazione nella Comunità e non, come pretende, a

torto, la ricorrente, l'esportazione dal paese terzo. Il fatto che la decisione abbia esplicitato conseguenze concrete sulla merce in viaggio verso la Comunità non la priva della sua applicabilità *ex nunc*, cioè a tutte le merci importate dal giorno della sua pubblicazione.

- 35 Ne consegue che, in mancanza di retroattività, la decisione non ha trasgredito il principio di certezza del diritto.
- 36 Il motivo inerente ad una tale violazione è dunque manifestamente infondato.
- 37 La questione se la Commissione fosse tenuta a prendere in considerazione la merce in viaggio riguarda solo i motivi di violazione del legittimo affidamento e del principio di proporzionalità. Essa verrà esaminata con questi motivi.

*Sulla violazione del legittimo affidamento*

- 38 La ricorrente afferma che il principio della tutela del legittimo affidamento imponeva l'adozione di misure transitorie che tenessero conto della situazione particolare delle merci già in viaggio verso la Comunità. A suo parere, l'esenzione di tali merci dalla misura proibitiva non avrebbe privato la decisione controversa del suo effetto utile, dal momento che le merci sarebbero state sottoposte ad un controllo sanitario attestante la loro innocuità.

- 39 La Commissione ritiene che la decisione impugnata non violi il principio della tutela del legittimo affidamento. I presupposti del legittimo affidamento non sussisterebbero nel caso di specie. Ogni eccezione nei confronti di merci che si ritiene rappresentino un serio rischio per la salute umana — e determinante una discriminazione tra di esse — porrebbe a repentaglio lo scopo della misura e non permetterebbe di ristabilire al più presto una situazione soddisfacente degli stabilimenti giapponesi per quanto riguarda la produzione e il magazzinaggio.
- 40 Nel caso di specie, il Tribunale rileva che la Comunità non ha creato una situazione tale da pregiudicare il legittimo affidamento.
- 41 Nell'ambito delle misure di salvaguardia, la Commissione deve necessariamente prendere provvedimenti adeguati a ciascuna situazione. Un operatore economico non può confidare nel fatto che i suoi interessi economici prevalgano in ogni circostanza, e ciò anche se, nel passato, talune misure di salvaguardia hanno tenuto conto di interessi paragonabili a questi.
- 42 Gli esempi richiamati dalla ricorrente nella lettera 27 ottobre 1997, cioè le decisioni della Commissione 30 luglio 1997, 97/513/CE, e 1° agosto 1997, 97/515/CE e 97/516/CE, relative a talune misure di protezione nei confronti di alcuni prodotti della pesca originari rispettivamente del Bangladesh, dell'India e del Madagascar (GU L 214, rispettivamente pagg. 46, 52 e 53), non sono tali da mutare tale analisi. Infatti, queste tre decisioni sono state adottate *dopo* la decisione controversa, e quindi non hanno potuto far nascere in alcun modo un legittimo affidamento, potendo quest'ultimo fondarsi solo su situazioni esistenti *prima* dell'adozione di una data misura.
- 43 Inoltre la Corte ha dichiarato che, anche nel caso in cui la Comunità abbia precedentemente creato una situazione atta a generare un legittimo affidamento, un interesse pubblico inderogabile può ostare all'adozione di provvedimenti transitori per situazioni sorte prima dell'entrata in vigore della nuova normativa ma non ancora

conclusesi (sentenza *Affish*, citata, punto 57). Orbene, la finalità della decisione controversa, vale a dire la tutela della salute, costituisce un interesse pubblico inderogabile del genere (stesso punto della sentenza). Pertanto è irrilevante che la data di partenza dal Giappone di taluni lotti di pesce sia anteriore o meno all'8 aprile 1995.

- 44 Quanto alla possibilità di ricorrere a misure di salvaguardia consistenti nel controllo, al momento della loro importazione, dei lotti di prodotti della pesca già spediti, la Corte ha dichiarato che occorre rilevare l'impossibilità da parte della ricorrente di riporre un legittimo affidamento nell'utilizzo di una tale via (sentenza *Affish*, citata, punto 58). Controlli di questo tipo non possono, in ogni caso, servire come parametro di riferimento soddisfacente per determinare se un prodotto è atto ad essere importato, essendo i controlli sanitari effettuati in fase di produzione nettamente più efficaci e più pratici dei controlli effettuati all'atto dell'importazione. Del resto, il procedimento adottato costituisce la base delle direttive veterinarie e sanitarie, e in particolare della direttiva 91/493 (stessa sentenza, punti 39 e 40, ai quali rinvia il punto 58). Infine, la Commissione non poteva adeguare la misura di salvaguardia alla situazione specifica di un solo importatore o di un solo Stato membro importatore, dovendo invece tener conto delle importazioni dei prodotti della pesca provenienti dal Giappone sul territorio dell'intera Comunità (stessa sentenza, punto 58).
- 45 Ne consegue che il motivo di violazione del legittimo affidamento è manifestamente infondato.

*Sulla violazione del principio di proporzionalità*

- 46 La ricorrente ritiene che un divieto assoluto d'importazione della merce in viaggio non fosse necessario per raggiungere lo scopo perseguito dalla direttiva. A suo parere esistevano altre misure ugualmente efficaci e meno restrittive per il gruppo di importatori le cui merci erano in viaggio verso la Comunità al momento della pubblicazione della decisione.

- 47 La ricorrente invoca il carattere vincolante per la Comunità dell'art. 5, n. 6, dell'accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie, e dell'art. 2, n. 3, ultima frase, di tale accordo, secondo cui le misure sanitarie e fitosanitarie non saranno applicate in modo tale da costituire una restrizione dissimulata al commercio internazionale.
- 48 La Commissione ritiene di non aver potuto adottare una misura meno restrittiva, come il semplice controllo ordinario o un controllo speciale, per tutelare l'obiettivo perseguito. La misura avrebbe avuto un carattere necessariamente radicale (interdizione totale) e generale (tutte le specie provenienti dall'intero paese). La ricorrente non potrebbe quindi sostenere di aver rispettato le condizioni veterinarie comunitarie e che fosse necessario valutare la presunzione del rispetto di tali condizioni.
- 49 L'applicazione alla ricorrente di una misura per essa meno gravosa, come la semplice esecuzione dei controlli veterinari all'ingresso nella Comunità, sarebbe equivalsa all'assenza di ogni misura, poiché controlli di questo tipo delle merci giunte a destinazione sono già previsti allorché all'origine siano soddisfatte le condizioni di igiene e sanità imposte dalla normativa comunitaria e non esista quindi, in linea di principio, alcun pericolo per la salute umana. La ricorrente pretenderebbe dunque nel caso di specie che la Commissione non avrebbe dovuto adottare alcuna misura, per soddisfare gli interessi puramente commerciali della società interessata e prescindendo da ogni considerazione dell'interesse sanitario e della salute pubblica.
- 50 Nell'ambito di un corretto temperamento delle misure da adottare per la tutela della salute pubblica, l'interdizione totale, senza alcuna eccezione, delle importazioni di pesce provenienti dal Giappone, era, secondo la Commissione, una misura nettamente più efficace dell'esecuzione dei controlli ordinari all'importazione nel porto di destinazione, dal momento che si trattava di prodotti della pesca e che le condizioni disastrose di produzione e magazzinaggio costituivano un rischio certo per la salute. D'altronde, proprio per questa ragione la direttiva 91/493 avrebbe previsto clausole di salvaguardia comportanti misure nettamente più incisive dei semplici controlli veterinari ordinari.

- 51 Il Tribunale osserva che, secondo quanto affermato dalla Corte, al fine di stabilire se una norma di diritto comunitario sia conforme al principio di proporzionalità, si deve accertare se i mezzi da essa contemplati siano idonei a conseguire lo scopo perseguito e non eccedano quanto è necessario per raggiungerlo (sentenze della Corte 13 maggio 1997, causa C-233/94, Germania/Parlamento e Consiglio, Racc. pag. I-2405, punto 54, e *Affish*, citata, punto 30).
- 52 Come dichiarato dalla Corte, tale principio si traduce nell'art. 19, n. 1, della direttiva 90/675, ai sensi del quale la misura di salvaguardia dev'essere adottata dalla Commissione in funzione della gravità della situazione. La detta misura può consistere tanto nella sospensione delle importazioni quanto nella fissazione di condizioni particolari per i prodotti importati. In entrambi i casi, la misura può estendersi a tutto il paese terzo interessato, ovvero limitarsi ai prodotti provenienti da una parte dello stesso (sentenza *Affish*, citata, punto 31).
- 53 Per quanto riguarda le conseguenze a livello territoriale del divieto d'importazione, la Corte ha riconosciuto che non si può contestare alla Commissione di essersi limitata a controllare un numero limitato di stabilimenti di esportazione dei prodotti della pesca, giacché tali controlli erano attendibili e i loro risultati potevano essere estrapolati in modo appropriato per descrivere la situazione nel complesso del paese terzo interessato. La visita di un elevato numero di stabilimenti, se non di tutti gli stabilimenti, è infatti praticamente impossibile, se non altro per quelle esigenze di celerità che sono imposte dall'adozione di misure di salvaguardia in materia sanitaria. La Commissione, inoltre, nell'organizzazione dei controlli dipende dalle autorità del paese terzo interessato (stessa sentenza, punto 33).
- 54 Per quanto riguarda la possibilità di estrapolare i risultati dei controlli effettuati negli stabilimenti selezionati, occorre osservare anzitutto che, atteso che la selezione è stata compiuta dalle autorità giapponesi, la Commissione era legittimata a ritenere che i detti stabilimenti fossero rappresentativi del complesso degli stabilimenti giapponesi, e non di quelli in cui le condizioni igieniche erano le peggiori (stessa sentenza, punto 35).

55 Inoltre, come constatato dalla Corte (stessa sentenza, punto 36), dalla relazione della missione di esperti della Commissione è risultato, da una parte, che l'autorità ufficiale giapponese non svolgeva un controllo soddisfacente sugli stabilimenti interessati e aveva dichiarato conformi alle prescrizioni della direttiva 91/493 stabilimenti che presentavano gravi rischi per la salute e, dall'altra, che l'etichettatura imprecisa dei lotti di pesce non consentiva di identificare con certezza lo stabilimento di provenienza e il procedimento di fabbricazione impiegato. In queste circostanze ed in mancanza di un controllo centralizzato efficace per tutto il Giappone, l'eventuale limitazione del divieto ai prodotti provenienti da talune regioni del Giappone non avrebbe garantito che prodotti provenienti da uno stabilimento sito in un'altra regione, in cui tutte le norme sanitarie vengono rispettate, non si sarebbero confusi con prodotti non provenienti dalla stessa regione.

56 La ricorrente ha fatto riferimento alla possibilità di far ricorso ad un controllo veterinario in sede d'importazione dei prodotti provenienti dal Giappone. Su tale punto la Commissione ha sottolineato giustamente che controlli nel luogo di destinazione sono già previsti allorché siano soddisfatte all'origine le condizioni d'igiene e salubrità, e non ci sia quindi, in linea di principio, alcun rischio per la salute umana. Infatti, tali controlli sono meno efficaci, poiché sono necessariamente effettuati per campioni e quando i pesci congelati sono imballati. Un esame di tutte le confezioni sarebbe economicamente impossibile e la sua durata rischierebbe di portare al deterioramento del prodotto. Un tale controllo nel porto di destinazione non potrebbe dunque garantire l'assenza, in tutti i prodotti, di microorganismi patogeni, anche quando il complesso dei lotti fosse considerato conforme alle esigenze della normativa comunitaria. Orbene, i controlli all'importazione sarebbero incompleti, quindi meno rappresentativi e, pertanto, meno affidabili di quelli effettuati in sede di produzione e trasformazione. Un divieto totale, senza alcuna eccezione, delle importazioni dal Giappone si rivela dunque una misura nettamente più efficace dell'effettuazione di controlli ordinari all'importazione. Esso risulta quindi giustificato alla luce del suo obiettivo, cioè la tutela della salute dei consumatori comunitari. A questo proposito, la Commissione sottolinea giustamente che proprio per evitare un rischio certo per la salute umana la direttiva 91/493 prevede clausole di salvaguardia comportanti misure che vanno nettamente al di là dei semplici controlli veterinari ordinari.



- 57 In ogni caso, la libertà di esercizio delle attività professionali non costituisce una prerogativa assoluta, ma va considerata alla luce della sua funzione sociale. Ne consegue che possono esservi apportate restrizioni, in particolare nell'ambito di un'organizzazione comune di mercato, a condizione che tali restrizioni rispondano effettivamente ad obiettivi di interesse generale perseguiti dalla Comunità e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa del diritto così garantito. L'importanza degli scopi perseguiti può giustificare restrizioni aventi conseguenze negative per taluni operatori economici (v. sentenza *Affish*, citata, punto 42, e la giurisprudenza ivi citata).
- 58 Orbene, neppure valutata alla luce delle conseguenze economiche che può aver sortito per gli importatori che si trovano in una situazione come quella della ricorrente, la decisione controversa potrebbe essere considerata un intervento sproporzionato, in quanto risponde ai requisiti di proporzionalità imposti dall'art. 19, n. 1, della direttiva 90/675. Infatti, questi requisiti mirano appunto a garantire il rispetto degli interessi degli operatori economici. Ciò vale a maggior ragione nel caso di specie in cui la tutela della salute che la decisione controversa intende perseguire deve assumere un'importanza preponderante rispetto a considerazioni di ordine economico (v. stessa sentenza, punto 43, e la giurisprudenza citata).
- 59 Infine, neppure le disposizioni dell'accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie, richiamate dalla ricorrente, obbligano la Commissione a tener conto dei suoi interessi economici. Alla luce delle considerazioni precedenti, dal momento che la misura presa era diretta alla protezione della salute pubblica, essa non era «più restrittiv[a] degli scambi di quanto non [fosse] necessario per il conseguimento di tale livello, tenuto conto della fattibilità tecnica ed economica», ai sensi dell'art. 5, n. 6, dell'accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie. D'altra parte, dato che la Commissione, per prendere la sua decisione, si è fondata su conclusioni affidabili elaborate da esperti, la ricorrente non è legittimata a sostenere, in mancanza di prove in questo senso, che la misura adottata costituiva una «restrizione dissimulata al commercio internazionale» ai sensi dell'art. 2, n. 3, dello stesso accordo.

- 60 La Commissione non era quindi tenuta a prevedere un regime speciale per gli operatori che avevano merci in viaggio verso la Comunità.
- 61 Il motivo di violazione del principio di proporzionalità è dunque manifestamente infondato.

*Sulla violazione del principio di parità di trattamento*

- 62 La ricorrente ritiene che la Commissione, non tenendo conto, nella decisione controversa, delle merci in viaggio, abbia trattato situazioni identiche in modo diverso e abbia pertanto trasgredito il principio generale di parità di trattamento. La decisione controversa può trovare una spiegazione solamente alla luce di una volontà di favorire taluni mezzi di trasporto a scapito di altri (trasporto aereo invece del trasporto marittimo).
- 63 Inoltre, l'applicazione di tale decisione alle merci spedite prima della sua pubblicazione violerebbe il principio di non discriminazione in base alla nazionalità, di cui all'art. 6 del Trattato. Tale applicazione condurrebbe inevitabilmente a discriminare in base alla nazionalità le imprese che importano prodotti della pesca, dal momento che queste si stabilirebbero solo laddove la maggior parte dei loro clienti, nel caso di specie le imprese dell'industria conserviera, sono anch'esse stabilite. Le imprese importatrici non potrebbero dunque stabilirsi in altri Stati membri.
- 64 Secondo la ricorrente, dal punto di vista della loro attitudine a corrispondere allo scopo perseguito dalla decisione, esiste una differenza qualitativa tra i prodotti spediti dal Giappone prima dell'adozione della decisione e quelli spediti dopo la sua adozione. Pertanto non sarebbe assolutamente giustificato trattare in modo identico tutte le merci provenienti da tale paese e non si potrebbe far gravare sui

prodotti spediti prima dell'adozione della decisione una presunzione assoluta di pericolosità, come preteso dalla Commissione, equiparandoli ai prodotti spediti dopo la sua adozione, i quali rappresenterebbero, da tale momento, un pericolo per la salute.

- 65 La Commissione sostiene invece di aver trattato in modo identico, e non distinto, tutte le merci originarie del Giappone ed uscite da stabilimenti che non soddisfano le condizioni d'igiene e di salubrità richieste dall'ispezione comunitaria. La circostanza che, nella sua decisione, essa non abbia tenuto conto delle merci in viaggio dimostrerebbe proprio che tutte le merci in provenienza da tale paese sono state trattate in modo identico.
- 66 Una distinzione tra, da un lato, le merci imbarcate e arrivate al porto di destinazione prima della data di pubblicazione della decisione e, dall'altro, quelle imbarcate anteriormente, ma che dovevano arrivare in porto dopo tale data, sarebbe superflua perché in spregio del principio dell'applicazione ex nunc degli atti amministrativi. Quanto alla distinzione a seconda dei mezzi di trasporto, essa sarebbe totalmente artificiosa. La decisione controversa produrrebbe i suoi effetti su tutte le merci dalla data della pubblicazione, potendosi così parlare di efficacia ordinaria di un atto amministrativo comportante una misura sanitaria generale.
- 67 La Commissione ritiene che l'allegazione di una discriminazione in base alla nazionalità sia totalmente priva di fondamento, poiché mira ad attribuire alla decisione controversa effetti inesistenti sui circuiti commerciali tradizionali atteso che, per il suo carattere temporaneo, tale decisione non poteva provocare alcuna alterazione straordinaria.
- 68 Il Tribunale rileva che la decisione controversa tratta in maniera uguale situazioni uguali. Essa si applica a tutte le merci importate dopo la sua pubblicazione, senza fare distinzione a seconda del mezzo di trasporto utilizzato. L'applicazione della decisione è determinata dalla sola data d'importazione nella Comunità. Dalla sua

entrata in vigore, ogni importazione è vietata, quale che sia il mezzo di trasporto utilizzato a tale scopo. Il fatto che la merce sia già imbarcata e in viaggio verso la Comunità non ha alcuna influenza sull'applicazione della decisione, la quale si applica in maniera identica a tutto il pesce proveniente dal Giappone.

- 69 La circostanza che altri operatori abbiano potuto indirizzare la merce verso altri mercati costituisce un effetto secondario della pubblicazione della decisione, da cui non si può desumere una violazione del principio d'uguaglianza.
- 70 La decisione controversa non ha neppure operato una discriminazione in base alla nazionalità, poiché riguarda tutti gli operatori economici che importano nella Comunità pesce proveniente dal Giappone.
- 71 Il motivo di violazione del principio di uguaglianza è dunque manifestamente infondato.

*Sulla violazione dell'obbligo di motivazione*

- 72 La ricorrente è del parere che la Commissione abbia violato l'obbligo di motivazione degli atti, non avendo essa giustificato taluni aspetti essenziali della sua decisione. La convenuta avrebbe dovuto motivare in modo specifico l'effetto retroattivo conferito a detta decisione.
- 73 Gli operatori comunitari le cui merci si trovano in viaggio si troverebbero in una situazione particolare che dovrebbe essere tutelata in forza del principio generale di certezza del diritto. Nella presente causa, tanto l'art. 19, n. 1, secondo trattino,

della direttiva 90/675 quanto l'art. 3 B del Trattato e gli artt. 2, n. 3, e 5, n. 6, dell'accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie, obbligherebbero a tener conto della situazione dei prodotti in viaggio al momento dell'adozione di una misura di salvaguardia.

- 74 La Commissione ricorda che l'oggetto della motivazione si limita al contenuto del dispositivo dell'atto che essa precede. Nel caso di specie, trattandosi dell'esecuzione di una misura di salvaguardia prevista all'art. 19 della direttiva 90/675, la motivazione si limiterebbe proprio alle condizioni materiali e di opportunità che hanno portato a tale misura. Infatti, in mancanza di un regime legale speciale applicabile alle merci in viaggio verso la Comunità, tale elemento non dovrebbe essere oggetto di una motivazione in negativo sulle ragioni della sua esclusione, dal momento che gli operatori non potrebbero affatto invocare il principio del legittimo affidamento.
- 75 Occorre osservare, come rilevato dalla Corte nella citata sentenza *Affish* (punto 64), che dai 'considerando' della decisione controversa emerge chiaramente che la Commissione ha adottato la misura di salvaguardia dopo aver inviato in loco una missione di esperti, che hanno constatato gravi carenze in materia di igiene e di controllo delle condizioni di produzione e di magazzinaggio dei prodotti della pesca, rischiose per la salute (primo 'considerando' della decisione controversa).
- 76 Risulta altresì (stessa sentenza, punto 65) che, data la natura della decisione controversa, e segnatamente del termine entro il quale essa doveva essere adottata, legittimamente la Commissione si è limitata ad indicare in termini generali il procedimento seguito e gli elementi essenziali sui quali si è fondata la sua valutazione, senza ripetere i dettagli della relazione della missione di esperti, né spiegare con una motivazione specifica le ragioni per cui altre possibilità sono state escluse.

- 77 Di conseguenza, il motivo di violazione dell'obbligo di motivazione è manifestamente infondato.

*Sullo sviamento di potere*

- 78 Secondo la ricorrente, alla luce della relazione preliminare degli esperti della Commissione, che segnala solo che i prodotti spediti da due stabilimenti giapponesi presentano rischi per la salute, l'applicazione della decisione controversa a prodotti di altra provenienza e in viaggio conferma che si tratta di una misura di natura commerciale piuttosto che sanitaria. La Commissione si arrogherebbe dunque poteri appartenenti al Consiglio ai sensi dell'art. 113 del Trattato e violerebbe le disposizioni degli artt. 4, n. 1, e 155 del Trattato, commettendo così sviamento di potere.
- 79 La Commissione conferma che la misura adottata si limita strettamente ai parametri definiti all'art. 19, n. 1, della direttiva 90/675. Essa sottolinea che, siccome i gravi vizi constatati riguardavano gli stabilimenti di produzione e magazzinaggio di tutte le specie di pesce, la misura immediata da adottare doveva essere generale e sufficientemente efficace dal punto di vista della tutela. Essa aggiunge che tale misura non è stata accompagnata da nessuna disposizione speciale per le merci pericolose, ivi comprese quelle in viaggio, così come essa non ha previsto nessuna applicazione retroattiva.
- 80 Essa ricorda che l'art. 43 del Trattato, che è il fondamento giuridico di tutta la politica agricola comune, attribuisce alle istituzioni comunitarie, e in particolare alla Commissione, un vasto potere decisionale. A suo parere, il ripristino delle condizioni sanitarie qui è solo l'obiettivo generale, a carattere strutturale, di ogni

misura di salvaguardia. L'istituzione non avrebbe dunque violato in alcun momento né l'art. 43 del Trattato, né la direttiva 90/675 ed essa non avrebbe esercitato i suoi poteri a scopo commerciale.

81 Occorre ricordare che, per quanto riguarda gli obiettivi perseguiti dalla Commissione, le carenze rilevate nel controllo svolto dalle autorità giapponesi hanno appunto contribuito al giudizio secondo cui la qualità sanitaria dei prodotti provenienti da tutto il Giappone non poteva essere garantita (sentenza *Affish*, citata, punto 49). Orbene, nel caso di specie, la ricorrente, non più della ricorrente nella causa che ha dato luogo alla sentenza *Affish*, non ha prodotto alcun elemento atto a dimostrare che la Commissione avrebbe perseguito, nell'adottare la decisione controversa, uno scopo diverso da quello per cui l'art. 19 della direttiva 90/675 le ha conferito una competenza in materia (sentenza *Affish*, citata, punto 49).

82 Alla luce di ciò, il motivo di sviamento di potere è manifestamente infondato.

83 Da tutto quanto precede risulta che il ricorso d'annullamento deve essere respinto.

84 Per quanto riguarda la domanda di risarcimento danni, neppure essa è fondata, dato che la decisione controversa non è inficiata da illegittimità tale da far sorgere la responsabilità della Comunità.

## Sulle spese

- 85 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ha concluso in tal senso e la ricorrente è rimasta soccombente, quest'ultima va condannata alle spese.

Per questi motivi,

### IL TRIBUNALE (Seconda Sezione)

così provvede:

- 1) Il ricorso è respinto.
  
- 2) La ricorrente è condannata alle spese.

Lussemburgo, 15 settembre 1998

Il cancelliere

Il presidente

H. Jung

A. Kalogeropoulos

II - 3326