ORDINANZA DEL PRESIDENTE DELLA CORTE DEL 1° FEBBRAIO 1984 [1]

Ilford Spa
contro Commissione delle Comunità europee

Causa 1/84 R

Massime

1. *Procedimento sommario — Sospensione dell'esecuzione — Provvedimenti provvisori — Ricevibilità della domanda — Presupposti — Atto che riguarda direttamente il richiedente*
   (Trattato CEE, artt. 185 e 186)

2. *Atti delle istituzioni — Applicazione nel tempo — Retroattività — Presupposti — Apposita motivazione*

Nel procedimento 1/84 R,

ILFORD SPA, con sede in Origgio (Italia), con l'avv. Angelo Pesce, del foro di Milano, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'avv. Ernest Arendt, 34 B, rue Philippe-II,

richiedente,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITA EUROPEE, rue de la Loi 200, 1049 Bruxelles, rappresentata dal sig. Eugenio de March, membro del suo servizio giuridico, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Manfred Beschel, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

resistente,

avente ad oggetto l'istanza, presentata in base all'art. 185 del Trattato CEE, mirante alla sospensione dell'esecuzione della decisione della Commissione

1 — Lingua processuale: l'italiano.

20 ottobre 1983, che autorizza la Repubblica italiana ad escludere dal trattamento comunitario le pellicole per immagini a colori del Giappone,

IL PRESIDENTE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE

ha emesso la seguente

ORDINANZA

I — Gli antefatti

Con decisione 19 luglio 1983 (GU L 218, pag. 14), la Commissione autorizzava la Repubblica italiana ad istituire una sorveglianza intracomunitaria delle importazioni di pellicole sensibilizzate, non impressionate, anche perforate, in rotoli o in strisce, per immagini a colori, provenienti da paesi terzi, ma messe in libera pratica nella Comunità. Questa decisione veniva adottata su domanda della Repubblica italiana, che, a giustificazione, forniva alla Commissione talune informazioni relative alle difficoltà economiche che avrebbero potuto essere causate dalla perdita della quota del mercato del prodotto considerato da parte dell'unico produttore italiano il quale, in tal caso, non sarebbe più stato in grado di continuare la propria attività produttiva e quindi di garantire la difesa dei livelli occupazionali in Italia.

Basandosi sulle informazioni raccolte in forza della summenzionata decisione, la Repubblica italiana presentava, il 10 ottobre 1983, una domanda ai sensi dell'art. 115 del Trattato CEE al fine di essere autorizzata ad escludere dal trattamento comunitario, fino al 30 settembre 1984, le suddette pellicole originarie del Giappone e messe in libera pratica negli altri Stati membri. Essa chiedeva che questo provvedimento si applicasse anche alle domande di titoli d'importazione allora in istanza.

Con decisione 20 ottobre 1983, indirizzata alla Repubblica italiana, la Commissione autorizzava questo Stato membro, a partire dal 5 ottobre 1983 e fino al 31 marzo 1984, ad escludere dal trattamento comunitario le pellicole sensibilizzate, non impressionate, anche perforate, in rotoli o in strisce, per immagini a colori (voce 37.02 ex A II, ex B IV della tariffa doganale comune; codice Nimexe 37.02/31, 35, 41, 43, 92), originarie del Giappone e messe in libera pratica negli altri Stati membri, e per le quali erano state presentate domande di titolo d'im-

portazione dopo il 4 ottobre 1983. Si precisava tuttavia che detta autorizzazione non comprendeva una quantità di 100 000 unità, destinata ad essere ripartita tra i richiedenti di titoli d'importazione le cui domande erano, alla data della decisione, regolarmente all'esame. La decisione costituiva oggetto di una comunicazione pubblicata nella Gazzetta ufficiale del 22 ottobre 1983 (GU C 285, pag. 6).

Con atto registrato nella cancelleria della Corte il 3 gennaio 1984, la società di diritto italiano Ilford Spa ha proposto un ricorso inteso all'annullamento della decisione della Commissione 20 ottobre 1983. Con atto separato, registrato in cancelleria lo stesso giorno, la ricorrente presentava, in forza dell'art. 185 del Trattato CEE e dell'art. 83 del regolamento di procedura, istanza di sospensione dell'esecuzione della decisione impugnata.

La società Ilford fa parte del gruppo Ilford, originante dalla Ilford Limited (Regno Unito) che, a sua volta, fa parte del gruppo Ciba-Geigy. Il gruppo Ilford produce pellicole in bianco e nero e completa la gamma dei prodotti offerti alla clientela con pellicole a colori importate dal Giappone, in base ad un accordo concluso nel 1982 con la Konishiroku Photo Ind. Co. Ltd.

II — La fase scritta del procedimento

Nell'istanza di provvedimenti urgenti, la richiedente conclude che la Corte voglia sospendere l'esecuzione della decisione 20 ottobre 1983. A sostegno dell'istanza la richiedente deduce in sostanza che la decisione impugnata col ricorso non è giustificata né in diritto, né in fatto. A suo avviso, l'importazione delle pellicole giapponesi per immagini a colori non può provocare le difficoltà cui si riferisce l'art. 115, poiché questo flusso commerciale è controbilanciato dall'esportazione in Giappone di pellicole in bianco e nero e di prodotti ausiliari d'origine italiana. Né sussiste deviazione di traffico ai sensi dell'art. 115, dato che le pellicole di cui trattasi sono messe in libera pratica in Gran Bretagna e, al momento in cui la Commissione ha emanato la decisione impugnata, l'Italia non aveva in atto alcuna misura di protezione o di regolamentazione per quanto concerne l'importazione diretta dal Giappone nel suo territorio di pellicole del tipo considerato.

La richiedente sostiene inoltre che il provvedimento impugnato col ricorso le arreca un danno grave, che può costringerla a ridurre l'attività del personale della Ilford occupato nel settore delle pellicole a colori e che rende necessari e urgenti i provvedimenti sollecitati. In particolare, questi provvedimenti sono urgenti perchè l'impugnata decisione produrrà i suoi effetti dannosi una volta che saranno esaurite le scorte dei prodotti interessati dai divieti d'importazione. La richiedente asserisce di conservare riserve sufficienti a coprire il suo fabbisogno per un periodo di 60-70 giorni.

Nelle sue osservazioni sull'istanza di provvedimenti urgenti, la Commissione, resistente, conclude che la Corte voglia respingere l'istanza e condannare la richiedente alle spese.

A sostegno delle sue conclusioni essa deduce, in primo luogo, che sussistono seri dubbi quanto alla ricevibilità del ricorso, proposto contro una decisione la cui destinataria è la Repubblica italiana. La ri-

chiedente non dimostra di essere toccata individualmente, ai sensi dell'art. 173 del Trattato CEE, dalla decisione impugnata. L'irricevibilità del ricorso costituisce una circostanza di per sé sufficiente perché venga respinta l'istanza di sospensione della suddetta decisione.

La resistente sostiene inoltre che, nella migliore delle ipotesi, la richiedente è legittimata a chiedere nel giudizio ordinario l'annullamento dell'autorizzazione concessa alla Repubblica italiana soltanto per la parte relativa alle domande di titoli d'importazione da lei eventualmente presentate tra il 5 e il 20 ottobre 1983, data di entrata in vigore della decisione impugnata. Di conseguenza, la sospensione dell'esecuzione avrebbe lo stesso risultato dell'annullamento e produrrebbe quindi effetti che esorbitano dai poteri attribuiti al giudice dell'urgenza. Il provvedimento sollecitato dalla richiedente non è sufficientemente distinto dall'oggetto del ricorso, né ha carattere provvisorio.

La resistente contesta poi l'assunto della richiedente secondo cui al momento dell'emanazione del provvedimento impugnato nessuna misura di protezione contro le importazioni dirette di pellicole a colori del tipo considerato era in vigore in Italia; a suo avviso, il fatto che il precedente provvedimento di contingentamento delle importazioni dirette dal Giappone si applicasse soltanto fino al 30 settembre 1983 implica che a partire da questa data il divieto d'importazione ha acquistato carattere assoluto.

Per questi motivi, la resistente assume che l'istanza di sospensione non risulta, prima facie, sufficientemente fondata né in fatto, né in diritto. A suo parere, inoltre, la richiedente non ha dimostrato che il provvedimento sollecitato è urgente per evitare un danno certo: infatti, gli argomenti da essa svolti non mettono in luce l'esistenza di un rischio di perdite eventuali.

III — La fase orale

Le parti, debitamente convocate, sono state sentite all'udienza svoltasi nell'ambito del procedimento sommario il 26 gennaio 1984.

In diritto

1 La ricorrente nel giudizio ordinario, richiedente nel procedimento sommario, è una produttrice italiana di pellicole fotografiche in bianco e nero. Secondo quanto essa ha asserito, verso la metà del 1982 il gruppo Ilford, di cui fa parte, concludeva con un fabbricante giapponese un accordo per la messa in commercio nella Comunità, e in particolare in Italia, di pellicole per immagini a colori che detto gruppo non produce. Pertanto, la richiedente importava in Italia da altri Stati membri, in cui si trovavano in libera pratica, le merci considerate dalla decisione impugnata. Quest'ultima ha soppresso, dal 5 otto-

bre 1983, la possibilità di effettuare tali importazioni, mentre d'altro canto il Governo italiano vieta, dal 30 settembre dello stesso anno, l'importazione diretta delle stesse merci.

2 Nel ricorso proposto contro la suddetta decisione la richiedente sostiene essenzialmente che questa viola l'art. 115 del Trattato, perché nella fattispecie non sussistono i presupposti di fatto e di diritto dell'attuazione delle misure protettive contemplate da detta norma, e inoltre retroagisce al 5 ottobre senza che sia fornita, né esista, alcuna spiegazione della necessità di questo effetto retroattivo.

3 A sostegno dell'istanza di sospensione o di provvedimenti provvisori la richiedente deduce che, tenuto conto dei vizi che inficiano la decisione impugnata, la sospensione dell'esecuzione della stessa o gli altri provvedimenti che la Corte ritenga opportuni sono, in attesa che venga emessa la sentenza nel merito, necessari e urgenti per evitare che l'attività della sua impresa sia compromessa. A questo proposito essa precisa che l'impugnata decisione comporta il blocco totale dei suoi rifornimenti di pellicole fotografiche a colori (ch'essa mette in commercio sotto il suo nome) e che le scorte di queste merci da lei detenute bastano a coprire il suo fabbisogno solo per 60-70 giorni.

4 La Commissione conclude per il rigetto dell'istanza di sospensione o di altri provvedimenti provvisori, la quale è a suo avviso irricevibile e infondata.

Sulla ricevibilità

5 Secondo la Commissione, l'istanza di provvedimenti urgenti è, al pari del ricorso, irricevibile perchè la richiedente non è interessata né direttamente né individualmente dall'atto impugnato, esclusivamente diretto alla Repubblica italiana. Essa sottolinea che, in base alla giurisprudenza della Corte, la semplice qualità di importatore della merce di cui trattasi non basta a individuare la richiedente ai sensi dell'art. 173 del Trattato.

6 Dalla fase orale del procedimento è risultato che erano pendenti talune domande di titoli d'importazione regolarmente presentate dalla richiedente il 13 ottobre 1983, cioè prima della data in cui è stata emanata la decisione impugnata (20 ottobre 1983), ma successivamente alla data in cui questa ha iniziato a produrre i suoi effetti (5 ottobre 1983). Questo fatto è sufficiente, come la Corte ha dichiarato nella sentenza 23 novembre 1971 (causa 62/70, Bock/Commissione, Racc. 1971, pag, 897), per caratterizzare e individuare gli importatori che si trovino in una siffatta situazione in modo analogo al destinatario.

7 Salva restando la decisione della Corte circa la ricevibilità del ricorso con cui è stato instaurato il giudizio ordinario, queste constatazioni bastano a far concludere per la ricevibilità dell'istanza di sospensione o di provvedimenti provvisori.

Nel merito

8 È assodato che almeno fino al 30 settembre 1983 — e, secondo la Commissione, anche dopo questa data — l'importazione diretta dal Giappone in Italia delle merci di cui trattasi era assoggettata a restrizioni. Da ultimo, un decreto ministeriale del 7 gennaio 1983 (GURI del 14. 1. 1983, n. 13, pag. 334), aveva aperto, per il periodo 1° ottobre 1982 - 30 settembre 1983, un contingente di dette merci nella misura di 265 000 USD. Questo decreto ministeriale, la cui efficacia è venuta meno il 30 settembre 1983, non è stato prorogato né sostituito per il periodo successivo a tale data.

9 Per contro, fino al 5 ottobre 1983 le stesse merci entravano liberamente in Italia, purché fossero state prima messe in libera pratica in un altro Stato membro. La decisione impugnata ha chiuso questo canale d'importazione su domanda della Repubblica italiana, la quale aveva previamente chiesto e ottenuto, con decisione della Commissione 19 luglio 1983, n. 83/374 (GU L 218 del 9. 8. 1983, pag. 14); l'autorizzazione di assoggettare le suddette merci al cosiddetto regime di «sorveglianza intracomunitaria».

10 A norma dell'art. 115 del Trattato, la Commissione può autorizzare gli Stati membri ad adottare i provvedimenti protettivi necessari, di cui definisce le condizioni e le modalità, per garantire che l'attuazione delle misure commerciali da essi adottate conformemente al Trattato non sia impedita da devia-

zioni di traffico ovvero qualora delle disparità in queste misure provochino difficoltà economiche in uno o più Stati membri.

11 Nella fase attuale del giudizio la Commissione non è riuscita a chiarire in modo soddisfacente, né nella motivazione della decisione impugnata, né nel corso del procedimento sommario, l'esistenza, nella fattispecie, dei presupposti che legittimano l'attuazione dei provvedimenti di protezione contemplati dall'art. 115, in particolare l'esistenza di una misura italiana di politica commerciale adottata conformemente al Trattato.

12 Secondo la richiedente la restrizione delle importazioni dirette in Italia dei prodotti di cui trattasi d'origine giapponese, imposta fino al 30 settembre 1983 dal summenzionato decreto ministeriale 7 gennaio 1983, è cessata alla data suddetta perché il decreto non è stato prorogato. La richiedente ne conclude che da quella data non esisteva alcun provvedimento nazionale che limitasse l'importazione diretta. Questo punto di vista è corroborato dal fatto che il Consiglio autorizzava, di anno in anno, la proroga autonoma di disposizioni di taluni accordi commerciali e protocolli stipulati in precedenza dagli Stati membri con paesi terzi. In particolare, con decisione del Consiglio 12 settembre 1982, n. 82/591 (GU L 244 del 19. 8. 1982, pag. 24), era stato autorizzato il rinnovo dal 19 agosto 1982 al 30 settembre 1983 delle «agreed minutes» che avevano costituito oggetto, nel 1969, di trattative bilaterali tra l'Italia e il Giappone. Occorre rilevare, in particolare, che la data di scadenza del decreto ministeriale 7 gennaio 1983 coincideva esattamente con la data di scadenza dell'autorizzazione di rinnovo e che, malgrado la nuova proroga delle «agreed minutes» consentita dal Consiglio con decisione 9 agosto 1983, n. 83/401 (GU L 233 del 24. 8. 1983), non sono stati emanati da allora nuovi decreti ministeriali.

13 La Commissione sostiene invece che il divieto d'importazione diretta era basato su un provvedimento nazionale più generale, cioè il decreto ministeriale 6 maggio 1976 (GURI suppl. ordinario del 16. 6. 1976, n. 157), il quale sancisce un divieto totale d'importazione diretta, salvo autorizzazione ministeriale, di guisa che a partire dal 30 settembre 1983, in mancanza di un decreto ministeriale contemplante l'apertura di un contingente, il divieto d'importazione diretta delle merci considerate ha acquistato carattere assoluto.

14 Questa tesi suscita, sotto diversi profili, gravi dubbi. L'assunto secondo cui il decreto ministeriale 7 gennaio 1983 è stato adottato nell'ambito del regime disciplinato dal decreto 6 maggio 1976 non trova alcun sostegno nel preambolo del decreto 7 gennaio 1983, in cui sono richiamate varie disposizioni di legge, ma non si fa menzione del decreto 6 maggio 1976. Peraltro, nei considerandi della decisione impugnata col ricorso, la stessa Commissione parte dall'ipotesi dell'esistenza di un contingente stabilito dalle autorità italiane, senza fare riferimento ad altri provvedimenti nazionali.

15 Ne consegue che nella fase attuale del procedimento non è possibile determinare con un sufficiente grado di certezza l'esistenza di una misura nazionale del genere presupposto dall'art. 115 del Trattato.

16 Per di più, quand'anche si dovesse ammettere che — come sostiene la Commissione — il decreto ministeriale 6 maggio 1976 costituisce una misura nazionale ai sensi dell'art. 115 del Trattato, è dubbio che possa trattarsi di un provvedimento attuato in modo conforme al Trattato stesso.

17 Infatti, la stessa Commissione riconosce che il divieto di importazione sancito, a suo avviso, dal decreto 6 maggio 1976 può essere conforme al Trattato solo in quanto il regime istituito da detto decreto sia, a sua volta, conforme al regolamento 5 febbraio 1982, n. 228, relativo al regime comune delle importazioni (GU L 35 del 9. 2. 1982, pag. 2).

18 Orbene, l'art. 20 di questo regolamento prescrive espressamente che lo Stato membro che intenda modificare una restrizione quantitativa debba informarne tutti gli altri Stati membri e la Commissione. La Commissione non ha fornito alcun elemento che consenta di ritenere che la trasformazione del contingente aperto in particolare per il periodo 1° ottobre 1982 - 30 settembre 1983 in divieto assoluto d'importazione diretta in Italia, a partire da quest'ultima data, abbia costituito oggetto di siffatta consultazione. Ne deriva che nell'ambito del regolamento n. 288/82 non è nemmeno possibile determinare l'esistenza, dopo il 30 settembre 1983, di una misura nazionale adottata in conformità al Trattato, alla quale è subordinata l'applicazione dell'art. 115.

19 Si deve infine rilevare che la decisione impugnata col ricorso non contiene alcuna indicazione relativa al suo effetto retroattivo dal 5 ottobre 1983. Anche se, secondo la giurisprudenza della Corte, non è necessariamente escluso che le decisioni comunitarie abbiano efficacia retroattiva, occorre tuttavia che nella motivazione delle decisioni retroattive siano indicate le ragioni che giustificano l'efficacia retroattiva che si intende attribuire alle stesse. La decisione di cui trattasi nulla al riguardo.

20 Dalle considerazioni che precedono risulta che la questione della conformità della decisione impugnata nel giudizio ordinario con l'art. 115 del Trattato solleva seri problemi, di guisa che è comunque soddisfatta la prima condizione alla quale è subordinata la sospensione della suddetta decisione o l'adozione di provvedimenti provvisori.

21 Per quando riguarda la necessità e l'urgenza della sospensione della stessa decisione per evitare che la richiedente subisca un danno grave ed irreparabile, si deve ammettere, tenuto conto delle spiegazioni fornite dalla richiedente e non contestate dalla Commissione, che la cessazione totale dell'approvvigionamento di un'impresa che disponeva di scorte sufficienti per 60-70 giorni può mettere questa impresa in una situazione estremamente difficile. Ciò vale a maggior ragione se — come la richiedente ha affermato senza essere stata contraddetta dalla Commissione — l'accordo stipulato con il fornitore giapponese di pellicole per immagini a colori contemplava come contropartita la possibilità, per le imprese del gruppo Ilford, cui appartiene la richiedente, di mettere in commercio le pellicole in bianco e nero ch'essa produce in Giappone.

22 Occorre tuttavia tener conto del fatto che l'accordo di approvvigionamento con il fornitore giapponese è stato stipulato in un'epoca relativamente recente, con piena cognizione delle restrizioni quantitative alle quali era assoggettata l'importazione diretta in Italia delle merci di cui trattasi. Di conseguenza, la possibilità che la Commissione applicasse l'art. 115 allo scopo di neutralizzare deviazioni di traffico doveva essere calcolata tra i rischi dell'impresa, soprattutto dopo che la Commissione aveva autorizzato la Repubblica italiana, con la decisione 19 luglio 1983, a sottoporre a sorveglianza i prodotti di cui trattasi.

23 In considerazione di tutte le circostanze sopra descritte, l'esecuzione della decisione impugnata dev'essere sospesa nella misura di seguito indicata.

Per questi motivi,

IL PRESIDENTE,

statuendo in via provvisoria,

così provvede:

1° L'esecuzione della decisione della Commissione 20 ottobre 1983, che autorizza la Repubblica italiana ad escludere dal trattamento comunitario le pellicole sensibilizzate, non impressionate, anche perforate, in rotoli o in strisce, per immagini a colori (voce 37.02 ex A II ed ex B IV della tariffa doganale comune), originarie del Giappone e messe in libera pratica negli altri Stati membri (GUCE C 285 del 22. 10. 1983, pag. 6) è sospesa nel senso che essa non comprende le domande di titoli d'importazione presentate dalla Ilford fra il 5 e il 20 ottobre 1983, nella misura necessaria per garantire il normale approvvigionamento della ricorrente nella causa principale durante il periodo che va dal 5 ottobre 1983 al 31 marzo 1984. Tale fabbisogno dev'essere valutato tenendo conto delle riserve dei prodotti di cui trattasi detenute dalla Ilford il 5 ottobre 1983 e della cifra delle sue vendite degli stessi prodotti durante i precedenti dodici mesi. La Commissione e la Ilford si accorderanno, prima del 29 febbraio 1984, sul numero di unità la cui importazione deve, così, poter essere effettuata in libera pratica. Qualora non pervenissero ad un accordo, esse comunicheranno al presidente della Corte, per il 1° marzo 1984, le rispettive proposte indicando i motivi del disaccordo.

2° Le spese sono riservate.

Lussemburgo, 1° febbraio 1984.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente

J. Mertens de Wilmars