ORDINANZA DEL PRESIDENTE DELLA CORTE
DEL 22 MAGGIO 1978 [1]

Simmenthal SpA
contro Commissione delle Comunità europee

Causa 92/78 R

Nel procedimento 92/78 R

SIMMENTHAL SpA, con sede in Aprilia (Italia), con gli avvocati Emilio Cappelli e Paolo de Caterini, del foro di Roma, e con domicilio eletto in Lussemburgo, presso l'avv. Charles Turk, 4, rue Nicolas Welter,

richiedente,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. Peter Kalbe, in qualità di agente, assistito dal sig. Guido Berardis, membro dell'ufficio legale della Commissione, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il consigliere giuridico di quest'ultima, sig. Mario Cervino, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

resistente,

IL PRESIDENTE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE

ha pronunziato la seguente

ORDINANZA

In fatto

I fatti che hanno dato origine alla controversia si possono riassumere come segue:

1. a) A norma dell'art. 13, n. 1, del regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 805, relativo all'organizzazione

1 — Lingua processuale: l'italiano.

comune dei mercati nel settore delle carni bovine (GU n. L 148, pag. 24), «all'importazione nella Comunità di carni congelate ... è riscosso un prelievo».

Tuttavia, secondo l'art. 14 di tale regolamento nella versione originaria, le carni destinate alla fabbricazione di conserve non contenenti componenti caratteristici diversi dalle carni della specie bovina e dalla gelatina — in prosieguo designate «conserve carne bovina/gelatina» — potevano essere importate, ricorrendo determinati presupposti, con sospensione totale del prelievo.

Il 14 febbraio 1977 il Consiglio adottava il regolamento n. 425/77 (GU n. L 61, pag. 1), che modificava fra l'altro l'art. 14 del regolamento n. 805/68. Le modifiche, in quanto rilevanti nel caso di specie, venivano sostanzialmente motivate nel senso che, considerato il crollo dei prezzi verificatosi nell'ambito della Comunità in conseguenza delle massicce importazioni da paesi terzi, era necessario adattare il regime delle importazioni, e in particolare «taluni regimi speciali», onde evitare il rischio che si riproducessero situazioni analoghe (ved. punti 2°-5° del preambolo del regolamento n. 425/77). Detto regolamento stabilisce quindi, in particolare, che:

— le carni destinate alla fabbricazione di conserve carne bovina/gelatina fruiscono ormai anch'esse della sospensione totale del prelievo soltanto «alle condizioni previste nel presente articolo» (art. 14, n. 1, lett. a), nella nuova versione);

— l'importazione in sospensione totale del prelievo «è subordinata alla presentazione di un certificato di importazione rilasciato nei limiti dei quantitativi previsti trimestralmente» e può essere subordinata «alla presentazione di un contratto di acquisto di carni congelate detenute da un organismo d'intervento» (art. 14, n. 3, nella nuova versione);

— la Commissione fissa, ogni trimestre, i quantitativi che possono essere importati con sospensione totale del prelievo e determina «le modalità d'applicazione del presente articolo» (art. 14, n. 4, lettere a) e c), nella nuova versione).

b) Le suddette modalità d'applicazione venivano determinate dalla Commissione con regolamento 18 marzo 1977, n. 585 (GU n. L 75, pag. 5). Questo testo, successivamente modificato o completato dai regolamenti della Commissione 27 giugno 1977, n. 1384 (GU n. L 157, pag. 16) e 22 dicembre 1977, n. 2901 (GU n. L 338, pag. 9), nella sua versione attuale dispone fra l'altro quanto segue:

— Per poter fruire della suddetta sospensione totale del prelievo, «la domanda di titolo o le domande di titoli presentate da uno stesso interessato vertono su un quantitativo globale corrispondente al minimo di 5 t di carne con osso e al massimo al 10 % del quantitativo fissato» dalla Commissione, in forza del nuovo art. 14 del regolamento n. 805/68, «per il trimestre durante il quale la domanda o le domande vengono presentate» (art. 9, n. 1, lett. a), del regolamento n. 585/77).

— Per poter essere accolte, le domande devono, fra l'altro, provenire da «una persona fisica o giuridica, esercente un'attività nel settore del bestiame e delle carni ed iscritta in un albo pubblico di uno Stato membro da almeno 12 mesi» (art. 11 bis, n. 2, lett. a).

c) Il 22 dicembre 1977, la Commissione adottava il regolamento n. 2900/77, «recante modalità per la vendita di carni bovine detenute dagli organismi d'intervento onde consentire l'importazione, con sospensione totale del prelievo, di carni bovine congelate destinate alla trasformazione», ed entrato in vigore il 1° gennaio 1978.

Questo regolamento contiene fra l'altro le seguenti disposizioni:

— A termini dell'art. 1, n. 1, l'importazione con sospensione totale del prelievo «è subordinata alla presentazione di un contratto di acquisto di carni congelate detenute da un organismo d'intervento, concluso in conformità del presente regolamento».

— A norma dell'art. 1, n. 2, la vendita avviene secondo un procedimento di gara disciplinato dal regolamento della Commissione 4 febbraio 1969, n. 216 (GU n. L 28, pag. 10), fatte salve le deroghe previste dal regolamento n. 2900/77.

Il regolamento n. 216/69 riguarda «lo smaltimento delle carni bovine congelate acquistate dagli organismi d'intervento», prevede l'asta come uno dei metodi per la determinazione del prezzo di vendita e ne disciplina le modalità: i prezzi minimi di vendita sono fissati dalla Commissione; se il prezzo proposto è inferiore al prezzo minimo, l'offerta viene respinta; aggiudicatari sono coloro che offrono il prezzo più elevato, essendo inteso che, qualora per uno stesso quantitativo si abbiano più offerte allo stesso prezzo, l'ente d'intervento suddivide il quantitativo disponibile o procede alla sua aggiudicazione mediante sorteggio.

— Gli enti d'intervento procedono a gare particolari trimestrali «nell'ambito del regime delle gare»; entro e non oltre la data in cui viene indetta la prima gara particolare viene pubblicato un bando generale di gara (art. 2, nn. 1 e 2, 1° comma).

— «Le offerte possono essere presentate soltanto nei primi 10 giorni di ogni trimestre. Tuttavia, per la prima volta, esse possono essere presentate soltanto dal 20 al 30 gennaio 1978» (art. 3, n. 1).

— «Per essere ricevibile, l'offerta deve vertere su un quantitativo totale non inferiore a 5 t e non superiore a 100 t . . .» (art. 3, n. 4).

d) Basandosi, in particolare, sui propri regolamenti nn. 216/69, 2900/77 e 2901/77, la Commissione pubblicava, nella GU n. C 11 del 13 gennaio 1978, a pag. 16, un «bando generale di gare periodiche per la vendita di carni bovine congelate detenute dagli organismi d'intervento onde consentire l'importazione, con sospensione totale del prelievo, di carni bovine congelate destinate alla trasformazione».

Nello stesso numero della Gazzetta ufficiale, a pag. 34, veniva pubblicato il «bando di gara n. It P 1 — Regolamento (CEE) n. 2900/77 — per la vendita di talune carni bovine con osso congelate e immagazzinate dall'organismo d'intervento italiano». Secondo tale bando, detto ente d'intervento «vende circa 4 000 tonnellate di carni bovine con osso, congelate» e precisamente «secondo le regole di cui [al bando generale sopra menzionato]»; «possono essere prese in considerazione soltanto le offerte pervenute [all'ente d'intervento italiano] entro e non oltre il 30 gennaio 1978».

e) Il 15 febbraio 1978, la Commissione adottava la decisione n. 78/258/CEE (GU n. L 69, pag. 36), destinata a tutti gli Stati membri e fondata, in particolare, sul nuovo art. 14 del regolamento n. 805/68, nonché sui regolamenti nn. 216/69, 585/77, 2900/77 e 2901/77:

— A termini del suo art. 1, n. 1, e del suo allegato, questa decisione fissa «i prezzi minimi di vendita da applicare, per le carni bovine congelate detenute dagli organismi d'intervento, ai fini della gara di cui al regolamento (CEE) n. 2900/77, per la quale il termine di presentazione delle offerte è scaduto il 30 gennaio 1978», vale a dire per la prima gara trimestrale del 1978 (ved. artt. 2 e 3, n. 1, del regolamento n. 2900/77).

— L'art. 2 della decisione fissa in 5 027 tonnellate, «per il periodo dal 1° gennaio al 31 marzo 1978», i quantitativi massimi delle carni destinate alla fabbricazione di conserve carne bovina/gelatina ed ammesse all'importazione con sospensione totale del prelievo.

2. Con ricorso proposto contro la Commissione, pervenuto in cancelleria il 13 aprile 1978 ed al quale sono state successivamente apportate rettifiche mediante un «corrigendum», la richiedente ha chiesto, in sostanza, che la Corte voglia «dichiarare rispettivamente nulli, non avvenuti o inapplicabili, ai sensi degli artt. 173 e 184 del Trattato CEE» i seguenti atti:

— la decisione n. 78/258;

— il bando generale di gare di cui al precedente punto 1. d);

— il bando di gara n. It P 1;

— il regolamento n. 585/77, e in ispecie gli artt. 11 e 11 bis;

— il regolamento n. 2900/77;

— il regolamento n. 2901/77, «in particolare per quanto concerne la sospensione totale del prelievo nel quadro del regime speciale d'importazione di carni bovine congelate».

A sostegno di tale ricorso, la richiedente espone fra l'altro quanto segue:

1° Il regime instaurato dal Consiglio è ispirato dalla preoccupazione di assicurare un approvvigionamento soddisfacente dell'industria conserviera della Comunità. Tale industria, proprio per effetto dell'instaurazione dell'organizzazione comune dei mercati nel settore della carne bovina, è venuta infatti a trovarsi in una situazione di obiettiva inferiorità rispetto ai suoi concorrenti extracomunitari, cui il mercato mondiale offre vastissime possibilità di approvvigionamento.

La revisione del suddetto regime, quale risulta dalla modifica apportata col regolamento n. 425/77 all'art. 14 del regolamento n. 805/68, ha sottoposto il settore industriale cui appartiene la richiedente ad un sistema meno liberale, in quanto essa pone le autorità comunitarie nella condizione di controllare totalmente le importazioni di carni congelate, consentendo loro, in particolare, di fissare i quantitativi massimi che possono essere importati con sospensione del prelievo e di subordinare tale sospensione alla presentazione di un contratto di acquisto di carni detenute da un ente d'intervento (c.d. sistema dell'«abbinamento»).

2° Il nuovo sistema avrebbe potuto, tuttavia, funzionare in modo soddisfacente, se la Commissione avesse esercitato ragionevolmente e correttamente i poteri attribuitile dal Consiglio. Gli atti contestati e gli effetti da essi prodotti dimostrano però che ciò non è avvenuto:

— La Commissione ha fissato ad un livello troppo basso i quantitativi che possono essere importati con sospensione del prelievo.

— Essa ha deciso di applicare il sistema dell'«abbinamento», stabilendo modalità criticabili:

Anzitutto, essa ha consentito l'accesso alle gare ad un numero eccessivo d'interessati. I veri trasformatori sono stati quindi messi in concorrenza con un numero praticamente infinito di operatori, che sono così in grado di vendere poi ai trasformatori, a condizioni per essi stessi particolarmente vantaggiose, le carni importate in esenzione dal prelievo.

Inoltre, la Commissione ha limitato qualsiasi offerta individuale presentata alle gare ad un quanti-

tativo massimo di 100 tonnellate, e subordinato d'altro canto la ricevibilità delle offerte ad ogni sorta di ulteriori condizioni restrittive.

A ciò vengono ad aggiungersi gli effetti della disciplina generale delle gare.

— Per la richiedente, in particolare, il sistema di cui trattasi ha portato a conseguenze inammissibili:

Essa è un'impresa che trasforma oltre 20 000 tonnellate annue di carne bovina. Tenuto conto delle caratteristiche qualitative dei suoi prodotti, essa è costretta a ricorrere in larghissima misura a carni importate dai paesi terzi.

Ora, per il secondo, il terzo e il quarto trimestre del 1977, essa si è vista concedere licenze d'importazione per quantitativi assolutamente insignificanti (rispettivamente 12, 12 e 5,8 tonnellate). Nella prima gara del 1978, la sua domanda è stata addirittura respinta, perché l'offerta è risultata inferiore al prezzo minimo fissato dalla Commissione.

Di conseguenza, per potersi approvvigionare almeno in parte sul mercato estero, la ricorrente ha «dovuto sottoporsi ad umilianti e onerose trattative per riuscire a disporre dei quantitativi ottenuti dalla miriade di importatori non trasformatori, cui la scriteriata gestione del regime speciale di importazione adottata dalle autorità comunitarie ha aperto insperati quanto ingiustificati margini di rendita parassitaria».

3. a) Alla stessa data del 13 aprile 1978, la richiedente ha proposto alla Corte, in forza degli artt. 185 e 186 del Trattato CEE e dell'art. 83, § 1, del regolamento di procedura, una domanda intesa ad ottenere che venga disposta:

1° «nella misura del possibile la sospensione dell'efficacia della decisione ... n. 78/258 ..., ordinando alla Commissione di dare istruzioni alle autorità nazionali affinché soprassiedano al rilascio dei titoli di importazione corrispondenti ai contratti d'acquisto conclusi dagli aggiudicatari con gli organismi d'intervento»;

2° «la sospensione, fino alla pubblicazione della sentenza definitiva, dell'applicazione del regime speciale d'importazione di carni congelate destinate all'industria di trasformazione».

A sostegno della domanda incidentale, la richiedente deduce fra l'altro quanto segue, facendo peraltro rinvio al ricorso proposto in via principale.

Per i motivi esposti nel ricorso, essa ha subito un danno gravissimo, destinato a riprodursi e ad aggravarsi ulteriormente in avvenire e che non potrà essere rimosso neppure qualora la causa principale venisse decisa a suo favore. In effetti, se non fossero adottati i provvedimenti provvisori richiesti, e anche ammesso che la Corte definisca con solerzia la controversia, non si potrà verosimilmente evitare che la Commissione provveda a mettere all'asta i quantitativi di carne da importare durante il secondo ed il terzo trimestre del 1978, con la conseguenza che detti quantitativi saranno, come in passato, dirottati verso operatori diversi dai trasformatori industriali.

b) Nelle osservazioni depositate in cancelleria il 24 aprile 1978, la Commissione conclude che la richiesta di provvedimenti provvisori dovrebbe essere respinta e che andrebbe riservata la decisione sulle spese. A sostegno di tali conclusioni, la Commissione svolge i seguenti argomenti:

1° — Sul primo capo della domanda

È impossibile, due mesi dopo l'adozione della decisione n. 78/258, renderne caduchi gli effetti. Le domande per il rilascio delle licenze dovevano essere presentate nel corso del trimestre in cui il corrispondente contratto d'acquisto era stato concluso e perciò, nella fattispecie, entro il 31 marzo 1978. Le domande corrispondenti ai contratti stipulati in detto trimestre sono quindi state presentate da un pezzo e le relative licenze sono state rilasciate immediatamente, in conformità a quanto disposto dall'art. 11 bis, n. 6, del regolamento n. 585/77. Gli interessati hanno così acquisito diritti di cui non è possibile privarli in via retroattiva.

La sospensione retroattiva dell'efficacia della decisione controversa non è necessaria al fine di proteggere un legittimo interesse della richiedente. Questa può procurarsi, tanto sul mercato della Comunità quanto sul mercato mondiale, tutta la carne di cui ha bisogno; inoltre, essa può partecipare alle aste alle condizioni stabilite dalla disciplina comunitaria. In occasione dell'ultima gara, la sua offerta non è stata accettata per il semplice motivo che non era sufficientemente elevata. L'interesse che la richiedente fa valere nella fattispecie consiste quindi unicamente nel non pagare prezzi di acquisto superiori a quelli che le convengono. La domanda implica così la pretesa ad un trattamento preferenziale nei confronti dei concorrenti. Questo interesse finanziario della richiedente non sarebbe, d'altronde, compromesso in maniera irreversibile, se tale domanda non venisse accolta: qualora, nella causa principale, la Corte dovesse decidere che la Commissione ha leso i diritti della richiedente, questa potrà infatti chiedere la riparazione di eventuali danni.

I provvedimenti richiesti, sia in via principale, sia nel presente procedimento, sono del tutto sproporzionati in relazione al vantaggio perseguito. Onde poter fruire dell'esenzione per un'importazione necessariamente limitata, la richiedente esige l'annullamento delle vendite di carne d'intervento in tutta la Comunità e il ritiro di licenze d'importazione, ai titolari delle stesse, per l'equivalente dii 13 000 tonnellate.

D'altra parte, anche ammesso che la decisione controversa venisse annullata, non ne conseguirebbe che la richiedente abbia il diritto di vedersi aggiudicare tutto il quantitativo di carne ch'essa desidera acquistare, ed al prezzo che le conviene. Né la Comunità sarebbe obbligata a sospendere l'applicazione del prelievo ad esclusivo beneficio della richiedente. Unica conseguenza sarebbe quella di procedere ad una nuova gara, cui la richiedente potrebbe partecipare alle stesse condizioni di ogni altro operatore.

2° — Sul secondo capo della domanda

La richiedente tenta di conseguire, in via provvisoria, il risultato cui mira il suo ricorso principale. Ora, secondo la Commissione, per motivi ch'essa espone dettagliatamente detto ricorso è irricevibile.

Il provvedimento richiesto è sprovvisto di ogni pratica utilità. La sospensione dell'intero regime priverebbe tutti gli operatori comunitari interessati della possibilità di fruire dei vantaggi derivanti dalla messa in opera di tale regime, senza per questo attribuire direttamente alla richiedente il beneficio ch'essa pretende, né tanto meno conferirle il diritto, per il futuro, d'importare carni in esenzione da prelievo.

c) Le parti hanno svolto le loro deduzioni orali, dinanzi al presidente della Corte, l'8 maggio 1978.

In diritto

Sul primo capo della domanda

1 Nel suo primo capo, la domanda mira alla sospensione, «nella misura del possibile», dell'efficacia della decisione della Commissione n. 78/258, nel senso che tale sospensione dovrebbe essere disposta in via provvisoria «ordinando alla Commissione di dare istruzioni alle autorità nazionali affinché soprassiedano al rilascio dei titoli di importazione corrispondenti ai contratti d'acquisto conclusi dagli aggiudicatari con gli organismi d'intervento».

2 A norma del suo art. 1, detta decisione fissa i prezzi minimi da applicare, per le carni, «ai fini della gara di cui al regolamento (CEE) n. 2900/77, per la quale il termine di presentazione delle offerte è scaduto il 30 gennaio 1978»;

3 l'art. 2 della decisione fissa, «per il periodo dal 1° gennaio al 31 marzo 1978», i quantitativi massimi delle carni destinate all'industria di trasformazione ed ammesse all'importazione con sospensione del prelievo;

4 è pacifico che, in conformità alle disposizioni vigenti, le domande di licenza d'importazione, relativamente ai quantitativi che potevano essere importati alle suddette condizioni durante il periodo di cui sopra, dovevano essere presentate entro il 31 marzo 1978;

5 d'altra parte, secondo l'art. 11 bis, n. 6, del regolamento n. 585/77, «il titolo è rilasciato al richiedente senza indugio»;

6 tuttavia, in udienza la richiedente ha affermato che, a quanto le consta, per quel che riguarda l'Italia non tutte le licenze in questione sono state ancora rilasciate agli interessati dalle autorità nazionali.

7 Anche ammettendo in ipotesi l'esattezza di questa affermazione, è opportuno rilevare che la decisione controversa è destinata a tutti gli Stati membri e si deve presumere che, nell'intero ambito della Comunità, la maggior parte delle suddette licenze siano state ormai rilasciate, di guisa che, sotto questo profilo, la decisione impugnata ha esaurito la propria efficacia e non può quindi costituire più oggetto di un provvedimento di sospensione.

8 D'altra parte, limitare il provvedimento richiesto alle licenze che non siano state ancora attribuite equivarrebbe a privare gli interessati di un diritto loro conferito dalla disciplina comunitaria vigente;

9 anche ammesso che il giudice abbia il potere di adottare, in via provvisoria, un provvedimento che incida così gravemente sui diritti e sugli interessi di terzi, i quali non sono parti nella controversia e non hanno quindi potuto essere sentiti, un siffatto provvedimento potrebbe comunque essere giustificato soltanto qualora risultasse che, altrimenti, la richiedente sarebbe esposta ad una situazione atta a minacciare la sua stessa esistenza.

10 Non essendo questo il caso della fattispecie, il primo capo della domanda va disatteso.

Sul secondo capo della domanda

11 Nel suo secondo capo, la domanda mira alla sospensione, «fino alla pubblicazione della sentenza definitiva, dell'applicazione del regime speciale d'importazione di carni congelate destinate all'industria di trasformazione».

12 Tale richiesta va intesa come riferentesi essenzialmente al complesso dei regolamenti adottati dalla Commissione per dare attuazione all'art. 14 del regolamento n. 805/68 nella versione modificata di cui al regolamento del Consiglio n. 425/77, nella misura in cui la richiedente ha impugnato detti regolamenti col suo ricorso principale.

13 Con l'adottare la disciplina controversa, la Commissione ha assolto il compito affidatole dal Consiglio, ai sensi del suddetto art. 14, n. 4, cioè quello di determinare le modalità d'applicazione di quest'articolo;

14 la competenza a pronunciarsi, eventualmente, sulla legittimità delle disposizioni con cui la Commissione ha determinato tali modalità è esclusa in sede di procedimento sommario, spettando unicamente alla Corte, in sede di definizione della causa principale;

15 è sufficiente constatare che, se la domanda incidentale venisse accolta, ne conseguirebbe il venir meno di tutte le vigenti disposizioni d'attuazione dell'art. 14 del regolamento n. 805/68;

16 la domanda in esame tende quindi, in sostanza, a privare di qualsiasi efficacia detto art. 14, finché la Corte non si sia pronunziata in via principale;

17 inoltre, come risulta dai punti 2°-5° del preambolo del regolamento n. 425/77, la modifica apportata da questo regolamento all'art. 14 del regolamento n. 805/68 era ispirata dalla preoccupazione di evitare che si riproducesse la situazione verificatasi in precedenza e consistente nel crollo dei prezzi di mercato in seguito ad importazioni massicce;

18 ne consegue che il provvedimento richiesto rischierebbe di avere gravi ripercussioni sul mercato delle carni bovine e di danneggiare gli interessi di un numero incalcolabile di agricoltori e di operatori economici.

19 Per la sua portata e per le sue possibili conseguenze, un siffatto provvedimento sarebbe del tutto sproporzionato rispetto all'interesse individuale che la richiedente desidera salvaguardare.

20 È vero che, in udienza, la richiedente ha segnalato ch'essa potrebbe contentarsi di provvedimenti provvisori meno incisivi di quelli da lei sollecitati nella domanda incidentale;

21 tuttavia, essa non ha formulato conclusioni precise in proposito.

22 Considerate tutte queste circostanze, anche il secondo capo della domanda va disatteso.

23 La decisione sulle spese va riservata fino alla pronunzia della sentenza definitiva nella causa 92/78.

Per questi motivi,

IL PRESIDENTE,

pronunziandosi in via provvisoria,

così provvede:

1° La domanda è respinta.

2° È riservata la decisione sulle spese.

Lussemburgo, il 22 maggio 1978.

Il Cancelliere
A. Van Houtte

Il Presidente
H. Kutscher