ORDINANZA DELLA CORTE
29 giugno 1994 *

Nel procedimento C-120/94 R,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor C. Timmermans, direttore generale aggiunto del servizio giuridico, dal signor Van Raepenbusch e dalla signora E. Buissart, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor G. Kremlis, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

richiedente,

contro

Repubblica ellenica, rappresentata dai signori G. Kranidiotis, segretario generale per il contenzioso comunitario presso il ministero degli Affari esteri, K. Ioannou, V. Skouris e S. Perrakis, docenti universitari, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata di Grecia, 117, Val Sainte-Croix,

resistente,

avente ad oggetto una domanda di provvedimenti provvisori intesa ad ottenere dalla Repubblica ellenica, in attesa della sentenza nella causa principale, la sospensione delle misure adottate il 16 febbraio 1994 nei confronti dell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia,

* Lingua processuale: il greco.

LA CORTE,

composta dai signori O. Due, presidente, G.F. Mancini, J.C. Moitinho de Almeida, M. Diez de Velasco, D.A.O. Edward, presidenti di sezione, C.N. Kakouris, R. Joliet, F.A. Schockweiler, G.C. Rodríguez Iglesias (relatore), F. Grévisse, M. Zuleeg, P.J.G. Kapteyn e J.L. Murray, giudici,

avvocato generale: F.G. Jacobs
cancelliere: signora D. Louterman-Hubeau, amministratore principale

sentito l'avvocato generale,

ha emesso la seguente

Ordinanza

1 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 22 aprile 1994, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, a norma dell'art. 225, secondo comma, del Trattato CE, un ricorso inteso a far dichiarare che la Repubblica ellenica ha abusato dei poteri di cui l'art. 224 del Trattato CE nell'intento di giustificare le misure unilaterali adottate il 16 febbraio 1994 e miranti a vietare il commercio, in particolare attraverso il porto di Salonicco, dei prodotti originari dell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, nonché quelli provenienti da quest'ultima o verso quest'ultima destinati, così come l'importazione in Grecia di prodotti originari di detta Repubblica o provenienti da quest'ultima e che, ciò facendo, è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dall'art. 113 del Trattato CE nonché dal regime comune applicabile alle esportazioni istituito con il regolamento (CEE) del Consiglio 20 dicembre 1969, n. 2603 (GU L 324, pag. 25), dal regime comune applicabile alle importazioni istituito con il regolamento (CEE) del Consiglio 5 febbraio 1982, n. 288 (GU L 35, pag. 1), dal regime applicabile alle importazioni nella Comunità di prodotti originari della Repubblica di Bosnia-Erzegovina, della Repubblica di Croazia, della Repubblica di Slovenia e dell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, istituito con il regolamento (CE) del Consiglio 22 dicembre 1993,

n. 3698 (GU L 344, pag. 1), e dal regime di transito comunitario istituito con il regolamento (CEE) del Consiglio 17 settembre 1990, n. 2726 (GU L 262, pag. 1).

2 Con atto distinto, depositato lo stesso giorno presso la cancelleria della Corte, la Commissione, a norma dell'art. 186 del Trattato e dell'art. 83 del regolamento di procedura, ha chiesto alla Corte di ordinare alla Repubblica ellenica la sospensione, in attesa della sentenza nella causa principale, delle misure adottate il 16 febbraio 1994 nei confronti dell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia.

3 Il governo ellenico ha presentato osservazioni scritte sulla domanda di provvedimenti urgenti il 24 maggio 1994.

4 Con decisione 1° giugno 1994, il presidente della Corte, a norma dell'art. 85, primo comma, del regolamento di procedura, ha rimesso l'esame della domanda di provvedimenti urgenti alla Corte.

5 Le osservazioni orali delle parti sono state sentite nel corso dell'udienza a porte chiuse del 14 giugno 1994.

I — Antefatti della controversia

6 L'ex Repubblica iugoslava di Macedonia (in prosieguo: l'«ERIM») si è proclamata indipendente il 17 settembre 1991, in seguito ad un referendum organizzato l'8 settembre precedente.

7 Gli artt. 3 e 49 della costituzione dell'ERIM, nonché il primo e il secondo emendamento, contengono le seguenti enunciazioni:

«*Articolo 3*

Il territorio della Repubblica di Macedonia è indivisibile e inalienabile.

Le frontiere attuali della Repubblica di Macedonia sono inviolabili.

Esse possono essere modificate solo conformemente alla Costituzione».

«*Articolo 49*

La Repubblica tutela la condizione e i diritti dei cittadini dei paesi vicini di origine macedone e dei macedoni espatriati, favorisce il loro sviluppo culturale e si impegna a promuovere rapporti con essi.

La Repubblica tutela i diritti culturali, economici e sociali dei cittadini della Repubblica all'estero».

«*I emendamento*

1. La Repubblica di Macedonia non avanza rivendicazioni territoriali nei confronti dei paesi vicini.

2. Le frontiere della Repubblica di Macedonia possono essere modificate solo conformemente alla Costituzione, sulla base della buona volontà e conformemente alle norme internazionali generalmente riconosciute.

3. Il punto 1 del presente emendamento integra l'art. 3 mentre il punto 2 modifica l'art. 3, terzo comma, della Costituzione della Repubblica di Macedonia».

«*II emendamento*

1. La Repubblica sotto questo aspetto non eserciterà ingerenze nei diritti sovrani degli altri Stati né nei loro affari interni.

2. Il presente emendamento integra l'art. 49, primo comma, della Costituzione della Repubblica di Macedonia».

8 La Repubblica ellenica fa rilevare che l'ERIM ha cercato di promuovere sistematicamente l'idea di una Macedonia unificata. Il governo ellenico cita la diffusione di carte, calendari, autoadesivi per autoveicoli raffiguranti non soltanto il territorio dell'ERIM, ma una regione più ampia, estendentesi sino al mar Egeo e comprendente la città di Salonicco e il monte Olimpo con i nomi di località della Macedonia greca indicati con la topomastica dell'epoca ottomana. Esso menziona parimenti alcuni nuovi manuali scolastici di storia, pubblicati nell'anno scolastico 1992-1993 da parte del ministero della Pubblica Istruzione dell'ERIM, i quali presentano il territorio della Macedonia greca, come pure quello del distretto bulgaro di Pirin, come parte integrante di un'entità nazionale e geografica unica, comprendente l'ERIM.

9 Il governo ellenico aggiunge che, nell'agosto 1992, il Parlamento dell'ERIM ha adottato come emblema della bandiera nazionale il «sole di Vergine», emblema scoperto in occasione di scavi compiuti nel 1977 a Vergine, nella Macedonia greca.

10 Tutte queste iniziative dell'ERIM hanno creato un clima di tensione tra la stessa e la Repubblica ellenica, poiché quest'ultima e il popolo greco le hanno interpretate come atti ostili e provocatori, pregiudizievoli non solo per le relazioni fra i due Stati, ma anche per la storia e la tradizione di tutti i Balcani.

11 La Repubblica ellenica ha pertanto chiesto all'ERIM di non utilizzare il nome di Macedonia, di eliminare dalla sua bandiera il simbolo greco del «sole di Vergine», di rinunciare alle rivendicazioni territoriali ai danni della Repubblica ellenica e di porre fine a qualunque forma di propaganda ostile nei confronti della Repubblica ellenica.

12 Il 16 dicembre 1991 il Consiglio delle Comunità europee ha dettato le seguenti condizioni per il riconoscimento (dichiarazione sulla Iugoslavia della riunione ministeriale straordinaria in materia di cooperazione politica europea a Bruxelles):

«La Comunità e i suoi Stati membri chiedono parimenti a una Repubblica iugoslava che essa si impegni, prima del suo riconoscimento, a fornire garanzie costituzionali e politiche tali da assicurare che essa non ha intenzione né di avanzare rivendicazioni territoriali nei confronti di un paese vicino membro della Comunità, né di svolgere attività ostili di propaganda contro un paese vicino membro della Comunità, ivi compresa l'utilizzazione di una denominazione che comporti rivendicazioni territoriali».

13 L'11 gennaio 1992 la commissione arbitrale della Conferenza per la pace in Iugoslavia, creata nel settembre 1991 nell'ambito della Conferenza sulla Iugoslavia, composta da cinque giudici, presidenti di Corti costituzionali di Stati membri, e presieduta dal signor R. Badinter, ha emesso un parere (n. 6) «sul riconoscimento della Repubblica socialista di Macedonia da parte della Comunità europea e dei suoi Stati membri».

14 Le conclusioni di tale parere sono le seguenti:

«— la Repubblica di Macedonia soddisfa le condizioni poste dalle Linee direttrici sul riconoscimento di nuovi Stati in Europa orientale e in Unione Sovietica nonché dalla dichiarazione sulla Iugoslavia, adottate dal Consiglio dei ministri della Comunità europea il 16 dicembre 1991;

— (...) la Repubblica di Macedonia ha per di più rinunciato a qualsiasi rivendicazione territoriale di qualunque tipo, in dichiarazioni prive di ambiguità e aventi forza obbligatoria in diritto internazionale;

— (...) pertanto, l'utilizzazione del nome di "Macedonia" non può implicare nessuna rivendicazione territoriale nei confronti di un altro Stato;

— (...) d'altra parte, la Repubblica di Macedonia si è formalmente impegnata in forza del diritto internazionale ad astenersi in generale, e segnatamente in applicazione dell'art. 49 della sua Costituzione, da qualunque propaganda ostile nei confronti di un altro Stato: ciò si evince da una dichiarazione, in data 11 gennaio 1992, del ministro degli Affari esteri della Repubblica di Macedonia e trasmessa alla commissione arbitrale su sua richiesta ai fini dell'interpretazione del secondo emendamento alla Costituzione, del 6 gennaio 1992».

15 Il 15 gennaio 1992, annunciando il riconoscimento della Slovenia e della Croazia, la presidenza del Consiglio ha emesso la seguente dichiarazione ufficiale:

«Per quanto concerne le due altre Repubbliche che hanno espresso il desiderio di diventare indipendenti (Bosnia-Erzegovina ed ERIM), esistono ancora problemi di rilievo da risolvere prima che la Comunità e i suoi Stati membri possano pronunciare una decisione simile».

16 Il 2 maggio 1992 il Consiglio delle Comunità europee («Affari generali») ha reso pubblica la decisione secondo la quale la Comunità e i suoi Stati membri erano «pronti a riconoscere il detto Stato come stato sovrano e indipendente, all'interno delle sue attuali frontiere, e con un nome che possa essere accettato da tutte le parti interessate».

17 In occasione del Consiglio europeo di Lisbona del 27 giugno 1992, la Comunità si è dichiarata disposta a riconoscere la detta Repubblica nelle sue attuali frontiere, con una denominazione nella quale non figuri il termine «Macedonia».

18 La presidenza del Consiglio, detenuta in quel periodo dal Regno Unito, dava quindi incarico ad un «rappresentante speciale della presidenza» di recarsi a Skopje e ad Atene per ricercare le basi di un accordo tra le due capitali che potesse servire da base al riconoscimento dell'ERIM da parte degli Stati membri della Comunità e che fosse conforme alla dichiarazione di Lisbona del 27 giugno 1992.

19 Il rapporto redatto da tale rappresentante speciale della presidenza, presentato al Consiglio europeo riunito a Edimburgo l'11 e il 12 dicembre 1992, dava atto del-

l'impegno del governo dell'ERIM di adottare le seguenti misure qualora gli Stati membri avessero accettato di riconoscere la Repubblica:

— adottare il nome di «Repubblica di Macedonia (Skopje)» per tutte le esigenze internazionali;

— stipulare un trattato con la Repubblica ellenica per confermare l'inviolabilità delle loro frontiere comuni;

— modificare l'art. 49 della sua Costituzione al fine di eliminare il riferimento alla tutela da parte della Repubblica della «condizione» e dei «diritti dei cittadini dei paesi vicini di origine macedone»;

— stipulare con la Repubblica ellenica un trattato di buon vicinato e avviare uno scambio di missive sulle questioni di interesse rilevante.

20 Questa offerta non ha potuto tuttavia sfociare in un accordo durante il Consiglio europeo di Edimburgo. In compenso, quest'ultimo ha ricordato «la necessità di impedire che questa Repubblica (ERIM) subisca le conseguenze involontarie delle sanzioni imposte dalle Nazioni Unite» e ha sottolineato «l'importanza di garantire l'accesso al finanziamento da parte delle istituzioni finanziarie internazionali e di un approvvigionamento regolare e debitamente controllato di petrolio». Esso ha convenuto «che la Comunità dovrebbe fornire all'ex Repubblica iugoslava di Macedonia un aiuto economico sostanziale» e si «è felicitato» del fatto che la Commissione intendesse destinarle 50 milioni di ECU come aiuto umanitario e tecnico.

21 Il governo ellenico ricorda che nel corso dello stesso vertice di Edimburgo il Consiglio ha anche dichiarato che la politica della Comunità riguardante il riconoscimento dell'ERIM sarebbe stata esaminata «sullo sfondo della dichiarazione di Lisbona».

22 Il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, con la sua risoluzione 7 aprile 1993, n. 817 (1993), ha raccomandato all'assemblea generale di accogliere l'ERIM nell'organizzazione delle Nazione Unite con il nome di «ex Repubblica iugoslava di Macedonia», «in attesa che venga appianato il dissidio insorto in merito al suo nome».

23 I copresidenti del comitato direttivo della conferenza internazionale sulla ex Iugoslavia, signori Vance e Owen, hanno tentato di risolvere la vertenza concernente il nome e di promuovere misure intese a creare un clima di fiducia. Tali sforzi di mediazione sono sfociati nella redazione di un progetto preliminare di trattato «sulla conferma delle frontiere esistenti e sull'adozione di misure intese a creare un clima di fiducia, di amicizia e di buon vicinato».

24 Le parti non hanno tuttavia potuto sottoscriverlo.

25 Nel dicembre 1993 sei Stati membri dell'Unione europea hanno riconosciuto l'ERIM ed hanno stabilito relazioni diplomatiche con essa.

26 L'8 febbraio 1994 gli Stati Uniti d'America hanno riconosciuto l'ERIM con il nome di «Former Yugoslav Republic of Macedonia».

27 Il 16 febbraio 1994 il governo ellenico, su proposta del Primo ministro, ha deciso di chiudere il consolato ellenico a Skopje, capitale dell'ERIM, e «di interrompere i movimenti di merci in provenienza da Skopje o ivi destinati, transitanti per il porto di Salonicco, ad eccezione delle merci assolutamente necessarie per ragioni umanitarie, quali le derrate alimentari e i prodotti farmaceutici».

28 Dopo esserne stati informati oralmente in Consiglio, gli Stati membri sono stati formalmente avvisati mediante un messaggio telegrafico COREU della presidenza, in data 21 febbraio 1994, in merito all'adozione delle dette misure e dei motivi dedotti a loro sostegno. Il contenuto delle misure è stato inoltre illustrato in una lettera del 23 febbraio 1994 del rappresentante permanente della Repubblica ellenica al segretario generale della Commissione.

29 Con lettera 22 febbraio 1994 la Commissione ha invitato il governo ellenico a giustificare tali misure alla luce dei trattati, manifestando le sue gravi preoccupazioni in merito alla loro compatibilità con il diritto comunitario, in particolare nell'ambito del mercato interno (transito comunitario) e della politica commerciale comune (regime di importazione e di esportazione).

30 Il Primo ministro ellenico ha risposto con lettera del 25 febbraio 1994, nella quale ha illustrato gli antefatti del caso e spiegato che l'adozione delle misure era divenuta inevitabile a causa dei pericoli ai quali era esposta la Repubblica ellenica per l'intransigenza dell'ERIM.

31 Il 26 febbraio 1994 il governo ellenico ha inviato alla Commissione un memorandum riguardante le misure adottate nei confronti dell'ERIM il 16 febbraio 1994. In tale documento si giustificano le misure controverse nei confronti del diritto internazionale e del diritto comunitario. Esso ricorda al riguardo che la maniera con la quale sono state imposte sanzioni alla Rodesia del Sud, all'Africa del Sud e all'Argentina costituisce un argomento a favore della competenza degli Stati membri e non della Comunità. Esso richiama la sentenza 26 maggio 1987, causa 45/86, Commissione/Consiglio (Racc. pag. 1493), argomentandone a contrario che, quando non sussistono connessioni con la politica commerciale, il caso non rientra nel campo di applicazione dell'art. 113 del Trattato, persino nell'ipotesi in cui le misure abbiano ripercussioni sugli scambi commerciali. Il governo ellenico richiama infine l'art. 224 del Trattato che, a suo parere, costituisce una clausola di salvaguardia di carattere generale che attribuisce agli Stati membri la facoltà di adottare misure unilaterali. Esso sostiene che nel caso di specie trova applicazione la condizione della «tensione internazionale che costituisca una minaccia di guer-

ra». Esso sottolinea parimenti come tale articolo sia l'unico a consentire la ricerca di una soluzione ai problemi sorti nell'ambito del funzionamento del mercato comune, mediante la consultazione da esso prevista, la quale tuttavia mira esclusivamente alla soluzione di tali problemi — posto che siano accertati — non anche alle conseguenze eventuali che le dette misure possono comportare per uno Stato terzo.

32 Con lettera 3 marzo 1994 inviata al ministro ellenico degli Affari esteri la Commissione ha confermato le sue riserve sostenendo che le misure controverse violano il regime comune applicabile alle importazioni nella Comunità di prodotti originari dei paesi terzi, il regime di esportazione verso i paesi terzi e il regime di transito comunitario. La Commissione accenna anche alla lesione arrecata agli interessi legittimi di numerosi esportatori aventi la loro sede negli Stati membri, i cui autocarri con le merci in essi contenute sono bloccati in Grecia, e al controllo sistematico di numerosi containers di aiuti alimentari comunitari inviati da organizzazioni non governative in applicazione di decisioni del Consiglio europeo.

33 Con lettera 15 marzo 1994 inviata alla Commissione il segretario generale ellenico per gli affari comunitari ha ribadito la posizione del suo governo. Egli ha aggiunto:

«Se la Commissione può dimostrare che le misure adottate dalle autorità elleniche hanno l'effetto di falsare la concorrenza nell'ambito del mercato comune, il governo ellenico è disposto ad esaminare le condizioni alle quali tali misure potrebbero essere adeguate alle norme del Trattato, conformemente alle disposizioni di cui all'art. 225, n. 1».

34 Con lettera 21 marzo 1994 inviata al Primo ministro della Repubblica ellenica la Commissione ha replicato:

«Poiché la Repubblica ellenica adduce argomenti di ordine politico per giustificare tali misure, la Commissione ritiene che sia urgente per i ministri esprimere il loro giudizio su tali argomenti nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune.

Ciò consentirà alla Commissione, nella sua qualità di custode dei Trattati e alla luce delle responsabilità che le incombono per garantire la coerenza di tutte le azioni esterne dell'Unione, di disporre di tutti gli elementi di valutazione necessari per giudicare in merito all'applicazione dell'art. 224 del Trattato CE fatta nel caso di specie dal governo ellenico e in merito alle sue ripercussioni sul funzionamento del mercato comune.

Per tali ragioni, suggerisco che la presidenza chieda al più presto, in sede di Consiglio, il parere dei ministri sugli argomenti politici addotti dal governo ellenico a sostegno delle misure restrittive adottate contro l'ERIM».

35 Il Consiglio («Affari generali») ha discusso la questione nella sua riunione informale di Ioannina del 27 marzo 1994. Secondo il governo ellenico, esso non è tuttavia giunto a un accordo e non ha adottato decisioni. Per contro, secondo la Commissione, discende dalle deliberazioni che non è stata accertata l'esistenza concreta della minaccia di guerra o di gravi disordini interni a danno della pubblica sicurezza, dedotta dalle autorità elleniche per giustificare le misure controverse.

II — Conclusioni delle parti

36 La Commissione conclude che la Corte voglia:

— ordinare alla Repubblica ellenica, in attesa della sentenza sulla causa principale, la sospensione delle misure adottate il 16 febbraio 1994 nei confronti dell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia;

— riservare le spese.

37 Il governo ellenico chiede che la Corte voglia:

— respingere la domanda di provvedimenti provvisori;

— condannare la Commissione alle spese.

III — In diritto

Sui provvedimenti provvisori nell'ambito del procedimento di cui all'art. 225, secondo comma, del Trattato

38 Il governo ellenico sostiene che la domanda di provvedimenti urgenti è preclusa allorché la domanda principale è basata sull'art. 225 del Trattato.

39 Esso sostiene che, a differenza dell'ordinario procedimento per inadempimento, di cui all'art. 169, il procedimento ex art. 225 non implica una fase precontenziosa e si rivela pertanto più sollecito. Ne consegue che, essendo tutto predisposto per accelerare in maniera efficace l'esame del ricorso nella causa principale, la tutela provvisoria non può essere concessa alle condizioni del procedimento ordinario di cui all'art. 169.

40 Esso sostiene del pari che gli artt. 224 e 225 impongono valutazioni e giustificazioni complesse e particolareggiate, le quali non consentono né un esame sommario né un'analisi dei dati nell'ambito del procedimento sommario.

41 Questi argomenti non possono essere accolti.

42 L'art. 186 del Trattato conferisce alla Corte il potere di ordinare, negli affari che le sono proposti, i provvedimenti provvisori necessari. Tale disposizione non dispone eccezioni o distinzioni in base alla natura della causa.

43 Per contro, gli elementi posti in rilievo dal governo ellenico, e cioè la maggiore speditezza del procedimento fondato sull'art. 225 nonché la complessità delle valutazioni e delle giustificazioni da esaminare in sede di applicazione degli artt. 224 e 225, possono essere presi in considerazione nell'ambito dell'esame delle circostanze concrete dalle quali dipende la necessità di adottare misure provvisorie.

44 Ai sensi dell'art. 83, n. 2, del regolamento di procedura, un'ordinanza emessa nell'ambito di un procedimento sommario la quale prescriva provvedimenti provvisori è subordinata all'esistenza di motivi di urgenza e di argomenti di fatto e di diritto che giustifichino prima facie l'adozione del provvedimento richiesto (fumus boni juris).

45 Conformemente agli artt. 86, n. 4, del regolamento di procedura e 36, terzo comma, dello Statuto (CEE) della Corte di giustizia, un'ordinanza emessa in sede di procedimento sommario non deve pregiudicare la pronuncia nel merito.

Sul fumus boni juris

Tesi della Commissione

46 La Commissione sostiene che nella fattispecie non sono soddisfatti i presupposti per l'applicazione dell'art. 224 del Trattato.

47 Essa riconosce che le misure previste da tale articolo rientrano nell'ambito del potere discrezionale dello Stato membro interessato, tuttavia sostiene che se le misure previste sono incompatibili con il diritto comunitario:

i) lo Stato membro interessato deve dimostrare di trovarsi di fatto in una delle tre ipotesi previste dall'art. 224, ipotesi eccezionali, chiaramente delimitate e che non si prestino ad un'interpretazione estensiva (sentenza 19 dicembre 1968, causa 13/68, Salgoil, Racc. pag. 601, in particolare pag. 615);

ii) le misure adottate non devono superare quel che è strettamente necessario per porre rimedio alla situazione, alla stregua del principio di proporzionalità;

iii) lo Stato membro interessato deve rendersi disponibile per le consultazioni di cui agli artt. 224 e 225, primo comma, al fine di ridurre al minimo le conseguenze delle misure nazionali per il funzionamento del mercato comune, in applicazione del dovere di leale collaborazione ed assistenza che incombe agli Stati membri nei confronti della Comunità, principio consacrato dall'art. 5 del Trattato.

48 La Commissione sostiene che nella fattispecie non sono soddisfatte le condizioni stesse di applicazione dell'art. 224 del Trattato, dato che il governo ellenico non ha provato il ricorrere né di «gravi agitazioni interne che turbino l'ordine pubblico» in Grecia né di una «grave tensione internazionale che costituisca una minaccia di guerra», all'atto dell'adozione delle misure di cui trattasi. La Commissione non ha pertanto ritenuto utile avviare le consultazioni ai sensi dell'art. 225, primo comma, del Trattato, come suggerito dalle autorità elleniche.

49 Per quanto concerne la sicurezza interna, la Commissione fa richiamo alla giurisprudenza della Corte sulla portata dell'art. 36 del Trattato, dalla quale discende che l'attentato all'ordine pubblico deve consistere in un attentato agli interessi fondamentali dello Stato (sentenza 23 novembre 1978, causa 7/78, Thompson e altri, Racc. pag. 2247, punto 34), al quale quest'ultimo non potrebbe far fronte con i mezzi di cui dispone (sentenza 29 gennaio 1985, causa 231/83, Cullet, Racc. pag. 305, punto 33). Secondo la Commissione, l'ipotesi di cui all'art. 224 del Trattato, che si realizza solo in caso di gravi agitazioni che turbino l'ordine pubblico, è ancor più limitata. Essa cita la sentenza 15 maggio 1986, causa 222/84, Johnston (Racc. pag. 1651), nella quale la Corte ha sottolineato (punto 27) che l'art. 224 concerne una situazione affatto eccezionale.

50 Orbene, prosegue la Commissione, il governo ellenico non ha dimostrato nella fattispecie, con riferimento a circostanze oggettive rispondenti ad esigenze di pubblica sicurezza, che i poteri pubblici fossero nell'impossibilità di agire con efficacia contro eventuali gravi agitazioni interne tali da mettere in pericolo l'esistenza stessa dello Stato o i suoi interessi fondamentali e che, senza le sanzioni economiche adottate nei confronti dell'ERIM, essi non sarebbero stati più in grado di controllare la situazione.

51 Per quanto concerne l'esistenza di una grave tensione internazionale che costituisca una minaccia di guerra, la Commissione ritiene che nemmeno questa sia dimostrata. Pur non contestando l'esistenza di una guerra nei Balcani potenzialmente in grado di espandersi, essa nega tuttavia che il comportamento contestato all'ERIM dalla Repubblica ellenica, considerato nel suo complesso, possa essere ragionevolmente considerato come una minaccia di guerra. Vi è un conflitto politico tra la Repubblica ellenica e l'ERIM, del quale la Commissione non contesta l'esistenza reale e ancor meno la gravità. La Commissione rileva inoltre che tale conflitto suscita emozioni profonde in Grecia, la cui ampiezza si spiega con riferimento alla storia della nazione ellenica. E' nell'ambito di tale conflitto politico che la Repubblica ellenica ha fatto ricorso allo strumento delle sanzioni economiche per far prevalere il proprio punto di vista e ottenere le concessioni volute dall'ERIM. Cosa ben diversa, prosegue la Commissione, è reagire ad una minaccia di guerra. Essa rileva inoltre in tale ambito che l'ERIM è un piccolo paese privo di scorte, in piena crisi economica, che dispone di mezzi militari estremamente modesti in rapporto a quelli della Repubblica ellenica, paese che gode per di più della garanzia di sicurezza ad esso offerta dalla sua partecipazione all'Organizzazione del trattato del Nord Atlantico (NATO). Pur riconoscendo la gravità del conflitto, la Commissione ritiene che sia fuori discussione qualificare l'opposizione dell'ERIM alle pretese elleniche come foriera di una minaccia di guerra.

52 Di conseguenza, la Commissione ritiene non soltanto che il ricorso all'art. 224 sia ingiustificato, ma per di più che la Repubblica ellenica abbia nella fattispecie abusato dei poteri ad essa riconosciuti da tale disposizione. Infatti, richiamandosi a tale articolo per giustificare sanzioni economiche adottate al fine di ottenere concessioni nel conflitto con l'ERIM, la Repubblica ellenica ha sviato i poteri eccezionali riconosciuti dal detto articolo dai fini per i quali sono stati previsti dal Trattato ed è di conseguenza incorsa in uno sviamento di potere.

Tesi del governo ellenico

53 Il governo ellenico critica il fatto che la Commissione fondi la sua domanda di provvedimenti provvisori sulla mancata giustificazione, da parte della Repubblica ellenica, delle condizioni di applicazione dell'art. 224. Esso ricorda che l'onere della prova incombe sulla parte richiedente i provvedimenti provvisori.

54 Esso si oppone del pari al rinvio generale, operato ai fini della valutazione del fumus boni juris, agli argomenti del ricorso principale. Una confusione del genere obbligherebbe la Corte a valutare nell'ambito del procedimento sommario la fondatezza del ricorso proposto nella causa principale. Il governo ellenico ritiene di avere il diritto (e l'obbligo) di confutare l'argomento giuridico fondamentale della Commissione nell'ambito del procedimento principale, il quale si svolge secondo un regime processuale differente, che implica garanzie di maggior rilievo, e non nell'ambito del procedimento sommario finalizzato all'emanazione di provvedimenti di urgenza.

55 Il governo ellenico sostiene inoltre che il modo di procedere della Commissione viola la norma secondo la quale i provvedimenti provvisori non pregiudicano in nulla la pronuncia sul merito [artt. 86, n. 4, del regolamento di procedura e 36, terzo comma, dello Statuto (CEE) della Corte di giustizia]. Esso sottolinea che, proprio a causa della natura delle questioni sollevate nel ricorso proposto nella causa principale e nella domanda di provvedimenti provvisori, come pure a causa dell'importante amalgama di giustificazioni politiche e dati giuridici, la probabilità del fumus boni juris rischia per definizione di pregiudicare l'esito del procedimento nella causa principale. Tale pericolo risulta accresciuto in un procedimento ai sensi dell'art. 225, secondo comma, del Trattato, secondo il quale il procedimento ha lo scopo di determinare se lo Stato membro resistente abbia fatto o meno un uso abusivo dell'art. 224 del Trattato.

56 Il governo ellenico richiama l'attenzione della Corte sui numerosi argomenti di carattere politico che costellano l'intera domanda di provvedimenti provvisori. La Commissione ritiene, ad esempio, che il comportamento dell'ERIM non possa essere considerato una minaccia di guerra. Secondo tale governo, le questioni relative alla sicurezza esterna di uno Stato membro non possono dar luogo a valutazioni giurisdizionali. A suo parere, si tratta di una questione politica fondamentale che la Commissione tenta di sottoporre alla valutazione della Corte, per di più adita in via d'urgenza, e ciò in deroga alle norme generalmente riconosciute per la soluzione giurisdizionale dei conflitti internazionali.

57 Nella fattispecie, l'esistenza di una minaccia di guerra è comprovata dalla relazione del segretario generale delle Nazioni Unite al Consiglio di sicurezza, datata 1° aprile 1994 (documento S/1994/376), in cui egli conferma il punto di vista del

mediatore C. Vance, secondo il quale «se le parti non dovessero giungere a un accordo soddisfacente per ciascuna di esse, la pace nella regione potrebbe risultare compromessa». Essa è inoltre comprovata dalla presenza nel territorio dell'ERIM di «caschi blu» della forza di intervento delle Nazioni Unite per la Iugoslavia.

58 Il governo ellenico ritiene inammissibile la confusione operata dalla Commissione tra gli artt. 36 e 224 del Trattato.

59 Esso rileva come l'art. 225 del Trattato limiti il controllo giurisdizionale ai casi di uso abusivo, contrariamente ad altri procedimenti. Esso ritiene che gli artt. 36 e 224 si differenzino per il procedimento di controllo giurisdizionale, per l'onere della prova riguardante il rispetto delle condizioni previste e per le loro modalità di applicazione.

60 In via subordinata il governo ellenico sostiene che al di fuori delle misure controverse la Repubblica ellenica non dispone di altri mezzi pacifici per preservare la propria identità culturale e il proprio patrimonio storico e difendersi contro la propaganda ostile dell'ERIM. L'unico altro mezzo a sua disposizione era il mancato riconoscimento da parte degli altri Stati membri, mezzo divenuto inutilizzabile in seguito ai riconoscimenti operati nel dicembre 1993.

61 Per quanto concerne la connessione tra l'art. 224 del Trattato e la politica estera e di sicurezza comune, il governo ellenico sostiene che, se una connessione del genere esistesse, come sostenuto dalla Commissione, la presente controversia non sarebbe sottoposta a controllo giurisdizionale, poiché rientrerebbe nell'ambito del titolo V del Trattato sull'Unione europea.

62 Il governo ellenico ne conclude che gli argomenti della Commissione fondati sul titolo V del Trattato sull'Unione non possono in nessun caso essere oggetto di valutazione nell'ambito di un procedimento sommario.

63 Il governo ellenico ritiene che possa configurarsi uso abusivo ai sensi dell'art. 225, secondo comma, del Trattato solo nel caso in cui il richiamo all'art. 224 non sia preordinato a conseguire gli scopi politici enunciati da tale norma, bensì per tutelare interessi di ordine economico.

64 A suo parere, anche la deroga generale all'insieme degli obblighi comunitari potrebbe costituire uso abusivo, ma non l'adozione di misure di ritorsione selettive e moderate, come quelle adottate nella fattispecie.

65 Il governo ellenico sostiene che la politica commerciale comune lascia un certo margine agli Stati membri per adottare sanzioni economiche, dato che non sembra che la politica estera sia divenuta ancora parte integrante della Comunità e dell'Unione europea.

66 In sifatte ipotesi, l'interazione della politica commerciale e della politica estera trasforma la prima in strumento della seconda. Il governo ellenico ne deduce che, nell'ipotesi di misure economiche di ritorsione, nel campo di applicazione dell'art. 224 non è consentito il ricorso all'art. 113.

Valutazione della Corte

67 Le misure adottate unilateralmente dalla Repubblica ellenica nei confronti dell'ERIM sono indubbiamente in contraddizione con le norme comunitarie fondamentali riguardanti la libera circolazione delle merci e la politica commerciale comune.

68 La Repubblica ellenica fa tuttavia richiamo all'art. 224 del Trattato, disposizione che, prima facie, consente a uno Stato membro, in presenza di determinate circostanze eccezionali, di derogare persino a norme comunitarie fondamentali.

69 Verificare se, come sostenuto dalla Commissione, le condizioni stesse di applicazione dell'art. 224 siano soddisfatte nella fattispecie e se, come sostenuto ancora dalla Commissione, il governo ellenico abbia abusato dei poteri di cui al detto articolo, implica l'esame di questioni giuridiche complesse, fra cui quella di determinare la portata del controllo giurisdizionale esercitato nell'ambito del procedimento ex art. 225, secondo comma, del Trattato.

70 Tali questioni meritano un esame approfondito che faccia seguito a un contraddittorio. In fase di procedimento sommario, basti rilevare che gli argomenti addotti dalla Commissione sembrano, prima facie, sufficientemente pertinenti e seri per far ritenere esistente un fumus boni juris tale da giustificare la concessione della misura provvisoria domandata.

71 Occorre pertanto esaminare se sia soddisfatta la condizione dell'urgenza.

Sull'urgenza

Tesi della Commissione

72 La Commissione sostiene che la condizione dell'urgenza è soddisfatta, dato che le sanzioni economiche applicate nei confronti dell'ERIM costituiscono una lesione manifesta e particolarmente grave arrecata all'ordinamento giuridico comunitario, per i due motivi seguenti.

73 Innanzi tutto, le misure controverse ostacolano in modo evidente la politica commerciale comune (e pertanto il principio della gestione comunitaria della frontiera economica esterna della Comunità), il principio generale della libertà di transito delle merci all'interno della Comunità, quale conseguenza dell'unione doganale, ed il funzionamento del mercato interno. Un comportamento unilaterale del genere da parte di uno Stato membro incrina la solidarietà tra Stati membri e rischia, in caso di persistenza, di pregiudicare il funzionamento stesso della Comunità.

74 D'altra parte, secondo la Commissione, le sanzioni economiche decise unilateralmente contro l'ERIM si discostano in modo sostanziale dagli orientamenti politici generali tracciati dal Consiglio europeo e dalle misure concrete adottate per dare attuazione ai medesimi. La Commissione ricorda che, in occasione della sua riunione a Lisbona del 26 e 27 giugno 1992, il Consiglio europeo ha ribadito la volontà della Comunità e dei suoi Stati membri di «stabilire con le autorità di Skopje una relazione proficua e improntata alla collaborazione, mirante alla promozione di una cooperazione significativa, in grado di migliorare la stabilità politica e il progresso economico nella regione». In occasione della riunione di Edimburgo dell'11 e 12 dicembre 1992, esso ha rimarcato soprattutto l'«importanza sia del fatto di garantire (in favore dell'ERIM) l'accesso al finanziamento da parte delle istituzioni internazionali, sia di un approvvigionamento regolare e debitamente controllato di petrolio» nonché la necessità per la Comunità di «fornire all'ex Repubblica iugoslava di Macedonia aiuti economici di rilievo». La Commissione precisa che aiuti umanitari e tecnici nella misura di 50 milioni di ECU sono stati concessi nel 1993 all'ERIM a carico del bilancio della Comunità.

75 La Commissione osserva che l'applicazione delle misure controverse rischia di provocare un danno irreparabile all'ERIM, già pesantemente provata dal conflitto nell'ex Iugoslavia. Essa precisa che il porto di Salonicco costituisce un luogo di passaggio necessario per il commercio dell'ERIM, a causa dell'embargo decretato dal Consiglio di sicurezza nei confronti della Serbia e del Montenegro, che impedisce la spedizione di merci dal Nord dell'ERIM, nonché a causa del cattivo stato delle strade in Albania e in Bulgaria.

76 Secondo la Commissione, il fatto che il danno da tenere in considerazione sia quello gravante su uno Stato terzo non è tale da creare ostacoli alla domanda di

provvedimenti provvisori. L'applicazione dell'art. 83, n. 2, del regolamento di procedura della Corte può in generale comportare la presa in considerazione di situazioni esistenti al di fuori della sfera di applicazione territoriale del diritto comunitario, una volta che esista un collegamento sufficientemente stretto con quest'ultimo.

77 La Commissione richiama inoltre il caso degli operatori economici comunitari la cui attività dipende principalmente dal commercio con l'ERIM e che hanno sofferto un danno diretto e irreparabile in mancanza di altre vie di accesso economicamente proficue, successivamente alla chiusura del porto di Salonicco. Tale danno è tuttavia difficile da quantificare, in mancanza di dati statistici affidabili riguardanti il commercio tra la Comunità e l'ERIM.

78 La Commissione aggiunge infine che l'applicazione delle misure controverse, in contraddizione con l'azione esterna condotta dall'Unione europea, è tale da accentuare in modo grave la tensione internazionale in questa parte dei Balcani, che è sino ad oggi sfuggita al conflitto divampato in altri territori dell'ex Iugoslavia.

Tesi del governo ellenico

79 Il governo ellenico ritiene che, data l'imminenza della decisione sul ricorso proposto nella causa principale, la necessità di adottare oltre ad essa provvedimenti provvisori dovrebbe essere palese ed urgente. Esso sostiene che la Commissione trascura completamente tale elemento e adduce argomenti riferibili piuttosto a un ricorso ai sensi dell'art. 169 del Trattato.

80 Esso ricorda che la Commissione ha dato per due mesi la priorità alle procedure politiche e ne deduce che la Commissione stessa non ha ritenuto che l'urgenza fosse tale da giustificare il deposito immediato di un ricorso e di una domanda di provvedimenti urgenti.

81 Per quanto concerne il soggetto leso, il governo ellenico ritiene che la Commissione possa richiedere provvedimenti provvisori nei confronti di uno Stato membro solo se il danno allegato riguarda altri Stati membri o loro cittadini, ma non paesi terzi.

82 Esso confuta il collegamento compiuto dalla Commissione con l'ordinamento giuridico comunitario, dal quale discenderebbe che qualunque fatto verificatosi in un paese con il quale la Comunità abbia relazioni economiche sia un fatto nei confronti del quale la Commissione dovrebbe agire in veste di custode dei trattati. Esso sottolinea che la Commissione non può agire quale custode degli interessi di paesi terzi e, ciò che più importa, a spese degli interessi di Stati membri dell'Unione europea.

83 Per quanto concerne l'entità del danno, il governo ellenico osserva che la Commissione, sulla quale incombe l'onere della prova, non fornisce elementi concreti di valutazione. Esso rileva come gli scambi tra la Comunità e l'ERIM costituiscano una piccola parte di tutti gli scambi comunitari, di modo che le misure controverse non influenzano il funzionamento del mercato comune e non causano nemmeno un pregiudizio grave e irreparabile, né un danno rilevante.

84 Tenendo presenti le eccezioni previste dalle misure controverse e supponendo, in via di ipotesi, che l'intero commercio della Comunità con l'ERIM transiti per i porti greci, il governo ellenico sostiene che dalle statistiche dell'Eurostat risulta che le misure controverse ostacolano soltanto lo 0,067% delle esportazioni comunitarie e lo 0,048% delle importazioni comunitarie. Esso ne conclude che la domanda di provvedimenti provvisori intesi ad evitare un danno che si assume irreparabile appare esagerata.

85 Per quanto concerne l'eventuale danno sofferto dagli operatori economici comunitari, il governo ellenico segnala che nessun operatore ha presentato lamentele sino

ad ora e che il danno asserito, di carattere pecuniario, sarebbe comunque risarcibile.

86 Il governo ellenico contesta l'assunto secondo il quale la scelta dell'Unione europea di offrire aiuti ad un paese terzo sarebbe un elemento della politica estera comune e vincolerebbe uno Stato membro nei confronti di tale paese terzo. Esso nega di conseguenza che la politica estera dell'Unione sia messa in pericolo dalle misure controverse.

87 All'argomento della Commissione secondo il quale le misure controverse sono tali da compromettere una soluzione pacifica, esso obietta che la valutazione dell'incidenza di una misura sulla soluzione pacifica di una vertenza è di carattere politico e rientra nell'ambito della sovranità dello Stato membro.

88 Esso ritiene che sono proprio le misure controverse ad avere sensibilizzato l'opinione pubblica europea e ad avere favorito l'avvio delle consultazioni nell'ambito delle Nazioni unite, mentre la procedura di soluzione pacifica era sino a quel momento in una fase di stallo.

Valutazione della Corte

89 Per quanto concerne la condizione riguardante l'urgenza, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante (v., in particolare, ordinanza 29 giugno 1993, causa C-280/93 R, Germania/Consiglio, Racc. pag. I-3667, punto 22), il carattere urgente di un provvedimento provvisorio, menzionato all'art. 83, n. 2, del regolamento di procedura, deve essere valutato in relazione alla necessità di statuire provvisoriamente, al fine di evitare che un danno grave e irreparabile sia causato dall'applicazione immediata del provvedimento che costituisce oggetto del ricorso principale.

90 Occorre esaminare, in ordine successivo, i vari danni dedotti dalla Commissione.

91 Per quanto riguarda, in primo luogo, la lesione arrecata alla politica commerciale comune, alla libertà di transito delle merci all'interno della Comunità e al mercato interno, occorre osservare che gli argomenti addotti dalla Commissione sono incentrati sul collegamento tra il danno allegato e la violazione del diritto comunitario da parte della Repubblica ellenica. Secondo la Commissione, la gravità del danno risulta dal carattere manifesto della trasgressione.

92 Orbene, come risulta dalle considerazioni di cui ai precedenti punti 67-70, benché gli argomenti della Commissione siano sufficienti per costituire un fumus boni juris, non si può invece affermare, a differenza di quanto sostenuto dalla Commissione, che la Repubblica ellenica abbia commesso una violazione manifesta del diritto comunitario, poiché, in assenza di un esame approfondito, non è possibile accertare l'eventuale abuso commesso dal governo ellenico nel far ricorso all'art. 224 del Trattato o nell'esercitare i poteri previsti dalla suddetta disposizione.

93 Tale elemento del danno non può pertanto essere accolto.

94 Per quanto concerne, in secondo luogo, il danno arrecato agli orientamenti politici generali fissati dal Consiglio europeo e quello derivante dall'accentuazione della tensione nei Balcani e dal rischio di guerra, che discenderebbero dal mantenimento delle misure adottate dalla Repubblica ellenica nei confronti dell'ERIM, occorre rilevare che la Corte, anche supponendo che sia competente a compiere le valutazioni politiche che si rivelerebbero indispensabili per stimare l'esistenza di un danno e soprattutto di una connessione tra tale danno e il comportamento del governo ellenico, non potrebbe comunque formulare opinioni nell'ambito di un procedimento sommario. Infatti, le valutazioni che essa potrebbe compiere sareb-

bero inevitabilmente tali da pregiudicare l'ampiezza dei poteri della Corte nell'ambito degli artt. 224 e 225 del Trattato e, pertanto, il merito della causa.

95 Per quanto attiene, in terzo luogo, al danno irreparabile sofferto da operatori economici comunitari, la Commissione si è limitata a compiere asserzioni di carattere generale senza preoccuparsi di avvalorarle adducendo elementi di fatto sufficienti. Ne consegue che il danno in parola non è dimostrato.

96 Per quanto concerne infine il danno sofferto dall'ERIM, gli elementi addotti dalla Commissione appaiono sufficienti a dimostrarne l'esistenza.

97 Occorre non di meno esaminare la questione se la Commissione abbia o meno il diritto di dedurre nell'ambito del presente procedimento sommario — indipendentemente da qualunque danno arrecato agli interessi comunitari — il danno sofferto dallo Stato terzo oggetto delle misure che la Repubblica ellenica ritiene giustificate in forza dell'art. 224 del Trattato.

98 Al riguardo, in considerazione del carattere accessorio del procedimento sommario rispetto alla controversia principale, l'urgenza della misura provvisoria dev'essere valutata avendo riguardo agli interessi tutelati dagli artt. 224 e 225 del Trattato, disposizioni applicabili alla causa di cui la Corte è investita.

99 L'art. 224 obbliga gli Stati membri a consultarsi al fine di prendere di comune accordo le disposizioni necessarie ad evitare che il funzionamento del mercato comune abbia a risentire delle misure che uno Stato membro può essere indotto a prendere in talune situazioni eccezionali. Per quanto concerne l'art. 225, esso prevede nel suo primo comma l'intervento della Commissione solo nell'ipotesi in cui delle misure adottate ai sensi degli artt. 223 e 224 abbiano l'effetto di alterare le condizioni di concorrenza nel mercato comune.

100 Ferma restando un'interpretazione più approfondita di tali disposizioni nell'ambito del procedimento principale, ne discende prima facie che il compito attribuito alla Commissione dall'art. 225, in combinato con l'art. 224, è preordinato a tutelare gli interessi della Comunità.

101 Di conseguenza, la Corte ritiene di non poter prendere in considerazione nell'ambito del presente procedimento sommario il danno sofferto dall'ERIM.

102 Ciò posto, occorre respingere la domanda di provvedimenti provvisori.

Per questi motivi,

LA CORTE

così provvede:

1) L'istanza di provvedimenti provvisori è respinta.

2) Le spese sono riservate.

Lussemburgo, 29 giugno 1994.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

O. Due