ORDINANZA DEL PRESIDENTE DELLA CORTE
13 novembre 2000 *

Nel procedimento C-317/00 P(R),

«Invest» Import und Export GmbH, con sede a Neuss (Germania),

Invest Commerce SARL, con sede in Alfortville (Francia),

rappresentate dall'avv. R. Wägenbaur, del foro di Bruxelles, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio legale Arendt e Medernach, 8-10, rue Mathias Hardt,

ricorrenti,

avente ad oggetto il ricorso diretto a ottenere l'annullamento dell'ordinanza del Presidente della Seconda Sezione del Tribunale di primo grado delle Comunità europee 2 agosto 2000, causa T-189/00 R, «Invest» Import und Export e Invest Commerce/Commissione (Racc. pag. II-2993), nonché:

— la sospensione dell'esecuzione del regolamento (CE) della Commissione 29 maggio 2000, n. 1147, che modifica l'allegato II del regolamento (CE) n. 1294/1999 del Consiglio relativo al congelamento dei capitali e al divieto

* Lingua processuale: il tedesco.

degli investimenti in relazione alla Repubblica federale di Iugoslavia (GU L 129, pag. 15), fino alla pronuncia nel merito, nei limiti in cui i nomi delle ricorrenti sono stati iscritti nell'allegato II del regolamento (CE) del Consiglio 15 giugno 1999, n. 1294, relativo al congelamento dei capitali e al divieto degli investimenti in relazione alla Repubblica federale di Iugoslavia e che abroga i regolamenti (CE) n. 1295/98 e (CE) n. 1607/98 (GU L 153, pag. 63), come modificato dal regolamento (CE) del Consiglio 6 aprile 2000, n. 723 (GU L 86, pag. 1), e

— che le spese siano riservate,

procedimento in cui l'altra parte è:

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalle signore M.-J. Jonczy, consigliere giuridico, e B. Brandtner, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor C. Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta in primo grado,

IL PRESIDENTE DELLA CORTE,

sentito l'avvocato generale, J. Mischo,

ha emesso la seguente

Ordinanza

1 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 24 agosto 2000, la «Invest» Import und Export GmbH e la Invest Commerce SARL hanno proposto, ai sensi degli artt. 225 CE e 50, secondo comma, dello Statuto CE della Corte di giustizia, un ricorso contro l'ordinanza del Presidente della Seconda Sezione del Tribunale di primo grado 2 agosto 2000, causa T-189/00 R, «Invest» Import und Export e Invest Commerce/Commissione (Racc. pag. II-2993; in prosieguo: l'«ordinanza impugnata»), con la quale quest'ultimo ha respinto la loro domanda di provvedimenti urgenti volta alla sospensione dell'esecuzione del regolamento (CE) della Commissione 29 maggio 2000, n. 1147, che modifica l'allegato II del regolamento (CE) n. 1294/1999 del Consiglio relativo al congelamento dei capitali e al divieto degli investimenti in relazione alla Repubblica federale di Iugoslavia (GU L 129, pag. 15; in prosieguo: il «regolamento impugnato»), nei limiti in cui i nomi delle ricorrenti sono stati iscritti nell'allegato II del regolamento (CE) del Consiglio 15 giugno 1999, n. 1294, relativo al congelamento dei capitali e al divieto degli investimenti in relazione alla Repubblica federale di Iugoslavia e che abroga i regolamenti (CE) n. 1295/98 e (CE) n. 1607/98 (GU L 153, pag. 63), come modificato dal regolamento (CE) del Consiglio 6 aprile 2000, n. 723 (GU L 86, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento di base»).

2 Oltre all'annullamento dell'ordinanza impugnata, le ricorrenti chiedono:

— che l'esecuzione del regolamento impugnato sia sospesa fino alla pronuncia di merito, nei limiti in cui i loro nomi sono stati iscritti nell'allegato II del regolamento di base;

— che le spese siano riservate.

3 Con atto depositato presso la cancelleria il 29 settembre 2000, la Commissione ha presentato alla Corte le sue osservazioni scritte.

Contesto normativo, fatti e procedimento

4 Il contesto normativo, i fatti che sono all'origine della controversia e il procedimento svoltosi dinanzi al Tribunale sono esposti nel modo seguente nell'ordinanza impugnata:

«Ambito normativo

1 Il 15 giugno 1999 il Consiglio, in base a diverse posizioni comuni adottate nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune di cui al titolo V del Trattato sull'Unione europea, ha adottato il regolamento (...) n. 1294/1999 (...). Esso mirava a rafforzare la pressione economica sui governi della Repubblica federale di Iugoslavia e della Repubblica di Serbia, ai quali venivano imputati la continua violazione delle pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e gravi violazioni dei diritti umani.

2 Con il regolamento (...) n. 723/2000 (...) la Comunità ha ulteriormente inasprito le sue sanzioni economiche al fine di esercitare la massima pressione su Milosevic, nella sua qualità di presidente della Repubblica federale di Iugoslavia.

3 Le sanzioni previste riguardano il "governo della Repubblica federale di Iugoslavia" e il "governo della Repubblica di Serbia". Ai sensi dell'art. 1, nn. 1 e 2, del regolamento di base (...), si considera che facciano capo a tali governi, tra l'altro:

«— tutte le società, imprese, istituzioni, comprese tutte le istituzioni finanziarie, ed entità possedute o controllate da [uno di] dett[i] govern[i];

— tutte le entità collettive esistenti nella Repubblica federale di Iugoslavia [o rispettivamente nella Repubblica di Serbia];

— le emanazioni di dette società, imprese, istituzioni ed entità alla data del 26 aprile 1999;

— tutte le filiali o consociate di dette società, imprese, istituzioni ed entità, indipendentemente dalla sede».

4 A norma dell'art. 2, n. 2, del regolamento di base, si presume che le società aventi sede al di fuori del territorio iugoslavo ed elencate nell'allegato II del regolamento (la cosiddetta "lista nera") siano possedute o controllate da detti governi.

5 Ai sensi dell'art. 2, (...), del regolamento di base (...),

«— Si considera che le società, imprese, istituzioni o entità situate (...) nella RFJ [Repubblica federale di Jugoslavia], fatta eccezione per quanto riguarda la provincia del Kosovo e [...] del Montenegro, ed elencate nell'allegato VI non siano possedute né controllate dal governo della RFJ o dal governo della Repubblica di Serbia, né siano collettive;

— si considera che tutte le altre società, imprese, istituzioni o entità situate (...) nella RFJ, fatta eccezione per quanto riguarda la provincia del Kosovo e (...) del Montenegro, siano possedute o controllate dal governo della RFJ o dal governo della Repubblica di Serbia, oppure siano collettive».

Ai sensi dell'art. 1° del regolamento (CE) del Consiglio 18 maggio 2000, n. 1059, che modifica il regolamento n. 723/2000 (GU L 119, pag. 1), tali disposizioni tuttavia sono applicabili solo a decorrere dal 30 giugno 2000, poiché la redazione dell'allegato VI (la cosiddetta "lista bianca") aveva richiesto più tempo.

6 L'art. 3 del regolamento di base dispone il congelamento di tutti i capitali detenuti al di fuori del territorio jugoslavo e appartenenti al governo della Iugoslavia o al governo della Serbia, e vieta di mettere, direttamente o indirettamente, fondi a disposizione di questi governi, o di farli beneficiare degli stessi.

7 L'art. 7 prevede eccezioni al divieto dell'art. 3 per determinati fondi, destinati ad esempio alla copertura delle spese delle rappresentanze diplomatiche jugoslave o serbe, a pagamenti nel settore della previdenza sociale, a pagamenti di imposte e canoni, o al pagamento delle retribuzioni normali nella Comunità.

8 L'art. 8 [del regolamento di base] attribuisce alla Commissione il potere di concedere, in singoli casi, autorizzazioni eccezionali, qualora la mancata autorizzazione possa ledere gravemente gli interessi della Comunità, e di modificare, tra l'altro, gli allegati II e VI del regolamento.

9 Ai sensi dell'art. 8, n. 4 (...), [del regolamento di base], le richieste di autorizzazioni eccezionali o di modifica degli allegati devono essere rivolte alle autorità competenti degli Stati membri indicate nell'allegato III, che devono verificare per quanto possibile le informazioni fornite dai richiedenti.

Fatti e procedimento

10 Con lettera 8 settembre 1999 del Bundesausfuhramt (ufficio federale per le esportazioni) la Repubblica federale di Germania chiedeva alla Commissione di inserire la (...) "Invest" Import und Export GmbH nell'allegato II del regolamento n. 1294/1999, poiché tale impresa si trovava in diretto possesso della ditta Invest-Import di Belgrado. Con lettera 27 ottobre 1999 del Ministero francese per l'Economia, le Finanze e l'Industria la Repubblica francese presentava un'analoga richiesta per la (...) Invest commerce SARL, in quanto appartenente alla ditta Invest-Import di Belgrado, e alla sua filiale tedesca "Invest" Import und Export GmbH.

11 Il 29 maggio 2000 la Commissione ha adottato il [regolamento impugnato], in forza del quale le ricorrenti sono state inserite nell'allegato II del regolamento di base.

12 Per la motivazione veniva fatto rinvio alle corrispondenti richieste della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese. Riguardo all'argomentazione invocata dalle ricorrenti secondo la quale la loro società capogruppo sarebbe di proprietà dei lavoratori ed ex lavoratori dell'impresa, nel nono 'considerando' del regolamento impugnato si afferma che tuttavia tale argomentazione non tiene conto del fatto che, seppure di proprietà dei propri lavoratori ed ex lavoratori, la società rimane un'entità collettiva e che, in quanto tale, rientra nella definizione di "governo della Repubblica federale di Iugoslavia" e di "governo della Repubblica di Serbia", a prescindere da elementi quali la composizione del consiglio di amministrazione e la quota di capitale sociale detenuta direttamente o indirettamente dalla Repubblica federale di Iugoslavia o dalla Repubblica di Serbia.

13 Con ricorso pervenuto presso la cancelleria del Tribunale il 18 luglio 2000 le ricorrenti hanno chiesto, ai sensi dell'art. 230, quarto comma, CE, l'annullamento del regolamento impugnato nella parte in cui esse vengono inserite nell'allegato II del regolamento di base.

14 Con atto separato, pervenuto presso la cancelleria del Tribunale nel medesimo giorno, le ricorrenti hanno chiesto la sospensione dell'esecuzione del regolamento impugnato, nella parte che le riguarda, chiedendo al Tribunale, ai sensi dell'art. 105, n. 2, del regolamento di procedura, di pronunciarsi sulla domanda con urgenza.

15 Per impedimento del presidente del Tribunale questi è sostituito, ai sensi dell'art. 106, secondo comma, del regolamento di procedura, dal presidente della Seconda Sezione.

16 Con ordinanza 25 luglio 2000, causa T-189/00 R, "Invest" Import und Export e Invest commerce (non pubblicata nella Raccolta), il presidente della Seconda Sezione, prima che la Commissione presentasse le sue osservazioni, ai sensi dell'art. 105, n. 2, del regolamento di procedura, ha sospeso l'esecuzione del regolamento impugnato nei confronti delle ricorrenti,

precisando che la Commissione era tenuta a concedere senza indugio un'autorizzazione per ogni operazione di importazione e di esportazione che le fosse stata notificata dalle ricorrenti — senza rispettare la procedura prevista dall'art. 9 del regolamento di base (...) — e che queste ultime potevano disporre, malgrado la disposizione dell'art. 3, n. 1, di tale regolamento, dei fondi necessari a ciascuna delle corrispondenti operazioni».

L'ordinanza impugnata

5 Con l'ordinanza impugnata il presidente della Seconda Sezione del Tribunale ha respinto la domanda di provvedimenti urgenti e revocato la sua ordinanza 25 luglio 2000, «Invest» Import und Export e Invest commerce/Commissione, citata.

6 Il giudice del procedimento sommario ha esaminato anzitutto se la concessione del provvedimento domandato fosse, prima facie, giustificata alla luce del criterio del fumus boni iuris. A tal fine ha analizzato i vari motivi dedotti dalle ricorrenti a sostegno del ricorso principale.

7 Le ricorrenti deducevano in primo luogo la violazione del regolamento di base da parte del regolamento impugnato, in quanto la loro capogruppo, la società Invest- Import, con sede a Belgrado, si sarebbe trovata da lungo tempo sotto il controllo privato maggioritario di lavoratori ed ex lavoratori dell'impresa, il che avrebbe escluso qualunque accesso dei governi iugoslavo o serbo ai mezzi finanziari di tale società.

8 In proposito, al punto 34 dell'ordinanza impugnata, il giudice del procedimento sommario ha rilevato che è pacifico che le ricorrenti sono società controllate, aventi sede nella Comunità, di una capogruppo che, anche se non fosse costituita a Belgrado sotto forma di entità collettiva, è comunque stata costituita il

26 aprile 1999 come successore di una tale entità. Le ricorrenti ricadono pertanto nella definizione legale di «governo della Repubblica federale di Iugoslavia» e di «governo della Repubblica di Serbia» di cui all'art. 1, nn. 1 e 2, del regolamento di base e rientrano pertanto nell'ambito di applicazione dell'art. 2 di tale regolamento. Il giudice del procedimento sommario ha rilevato, allo stesso punto, che il regolamento di base non opera alcuna distinzione né in base alla composizione del capitale sociale delle capogruppo con sede in Iugoslavia o in Serbia né in base alla loro forma giuridica e ne ha dedotto che la privatizzazione che si asserisce essere avvenuta nel frattempo e l'indipendenza di fatto della capogruppo di Belgrado rispetto al regime di Milosevic non hanno alcun ruolo riguardo ai presupposti di applicazione del regolamento di base.

9 Il giudice del procedimento sommario, al punto 35 dell'ordinanza impugnata, ha sottolineato l'importanza, in tale contesto, dell'art. 2, n. 5, del regolamento di base, il quale precisa la situazione giuridica nel senso che tutte le società, imprese, istituzioni o entità situate, registrate o costituite nel resto della Repubblica federale di Iugoslavia, vale a dire in tale repubblica ad eccezione della Repubblica del Montenegro e della provincia del Kosovo, sono ricondotte al governo, se non sono inserite nella «lista bianca» di cui all'allegato VI. Sebbene questa disposizione sia entrata in vigore solo dopo l'adozione del regolamento impugnato, essa faceva già parte del regolamento n. 723/2000, adottato il 6 aprile 2000, e permetteva alle ricorrenti di sapere sin dall'inizio dell'aprile 2000 che, secondo il regime sanzionatorio ulteriormente rafforzato, la concreta composizione del capitale sociale della loro capogruppo di Belgrado non aveva alcuna importanza.

10 Nei limiti in cui il regolamento impugnato si fonda sull'affermazione che la società capogruppo delle ricorrenti è un'entità «collettiva», così richiamandosi al regolamento di base, le ricorrenti deducevano altresì, in via incidentale, l'inapplicabilità del regolamento di base, ai sensi dell'art. 241 CE. Il regolamento di base sarebbe in contrasto con il principio comunitario di proporzionalità in quanto, da un lato, si sarebbe potuto pensare a sanzioni meno incisive, come un sistema di esportazioni soggette a divieti selettivi o a riserve di autorizzazione, e, dall'altro, la società capogruppo a Belgrado è stata sottoposta a torto al regime sanzionatorio, tenuto conto del fatto che si tratterebbe di un'impresa privatizzata e «lontana dalla sfera statale».

11 In proposito, al punto 38 dell'ordinanza impugnata, il giudice del procedimento sommario ha rilevato che, in base ad un esame sommario, quale necessario e sufficiente nell'ambito del procedimento sommario, non era ravvisabile alcuna violazione manifesta del principio di proporzionalità da parte del Consiglio, tenuto conto del contesto normativo e della finalità dei regolamenti nn. 1294/1999 e 723/2000. Il giudice del procedimento sommario ha ritenuto che le ricorrenti non avessero dimostrato con precisione in quali limiti sarebbero state attuabili le sanzioni più lievi da esse proposte, compreso l'esame individuale della composizione del capitale sociale delle imprese interessate, e come avrebbero potuto essere conciliate con la finalità precisa del regime delle sanzioni esistenti e idonee a colmarne le eventuali lacune. Il giudice del procedimento sommario ha dichiarato che non era parimenti dimostrato il motivo dedotto nel corso della discussione orale secondo il quale il regolamento di base sarebbe stato contrario a principi giuridici fondamentali e avrebbe costituito un «eccesso di potere» da parte del Consiglio.

12 Le ricorrenti deducevano in secondo luogo una violazione dei loro diritti di difesa, in quanto la Commissione non avrebbe in alcun modo adempiuto l'obbligo che le incombeva di concedere loro la possibilità di esprimere compiutamente il proprio punto di vista prima dell'adozione del provvedimento a loro carico.

13 In proposito, ai punti 40-42 dell'ordinanza impugnata, il giudice del procedimento sommario ha dichiarato che nella fattispecie non si ravvisava alcuna violazione manifesta dei diritti della difesa, senza che, nell'ambito del procedimento sommario, fosse necessario esaminare se le imprese colpite dal regime sanzionatorio controverso avessero effettivamente il diritto di essere preventivamente ascoltate. Il giudice del procedimento sommario ha ricordato che un'impresa viene inserita nell'allegato II del regolamento di base su iniziativa delle autorità nazionali competenti, nell'ambito di un procedimento amministrativo articolato in due fasi, nel quale tali autorità, ai sensi dell'art. 8, n. 4, del detto regolamento, svolgono un ruolo essenziale. Ha rilevato che, in un procedimento siffatto, il diritto dell'impresa interessata ad essere ascoltata deve essere garantito innanzi tutto nell'ambito dei rapporti tra detta impresa e l'amministrazione nazionale competente. Orbene, il giudice del procedimento sommario ha rilevato che la «Invest» Import und Export GmbH aveva potuto

esporre il proprio punto di vista alle autorità tedesche che ne avevano chiesto l'iscrizione nella «lista nera», mentre l'Invest Commerce SARL aveva avuto conoscenza del suo imminente inserimento in tale lista.

14 Le ricorrenti deducevano in terzo e ultimo luogo l'insufficienza della motivazione sia del regolamento impugnato sia, in via incidentale, del regolamento di base, in quanto mancava qualunque spiegazione in merito alla situazione giuridica effettiva delle ricorrenti e alla possibilità dello Stato di influire sulla loro società capogruppo.

15 Ai punti 43-46 dell'ordinanza impugnata il giudice del procedimento sommario ha rilevato, a tal proposito, che sia il regolamento di base sia il regolamento impugnato erano conformi ai dettami della costante giurisprudenza della Corte secondo la quale, sebbene la motivazione imposta dall'art. 253 CE debba far apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'autorità comunitaria da cui promana l'atto, onde consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e onde permettere alla Corte di esercitare il proprio controllo, non si può tuttavia esigere che la motivazione dei regolamenti specifichi i vari elementi di fatto o di diritto che costituiscono oggetto di tali regolamenti qualora questi siano in armonia con il contesto normativo di cui fanno parte. Nella fattispecie il giudice del procedimento sommario ha rilevato che lo scopo perseguito con le misure sanzionatorie rafforzate emergeva dal complesso della disciplina e che il regolamento impugnato confutava espressamente, nei suoi 'considerando', gli argomenti invocati dalle ricorrenti. Inoltre, la domanda di provvedimenti provvisori e il ricorso dimostravano che le ricorrenti erano state perfettamente in grado di tutelare i loro interessi in giudizio e di far valere l'illegittimità dei regolamenti contestati.

16 Il giudice del procedimento sommario ha concluso, per tutte le suesposte ragioni, che i motivi e gli argomenti dedotti dalle ricorrenti non giustificavano prima facie la sospensione dell'esecuzione richiesta. Poiché non ricorreva il presupposto del fumus boni iuris, il giudice del procedimento sommario ha respinto la domanda di sospensione, senza esaminare gli altri motivi e argomenti dedotti dalle ricorrenti a sostegno di tale domanda.

Argomenti delle parti

Argomenti delle ricorrenti

17 Le ricorrenti fondano il proprio ricorso contro la detta pronuncia sulla violazione da parte del Tribunale del diritto comunitario, deducendo, da una parte, una lesione dei loro diritti fondamentali di proprietà e di libero esercizio di un'attività economica e, dall'altra parte, la violazione del principio di proporzionalità.

18 Con il primo motivo esse contestano al giudice del procedimento sommario di aver a torto ritenuto che i diritti fondamentali delle ricorrenti alla proprietà e al libero esercizio di un'attività economica non fossero lesi dai provvedimenti sanzionatori adottati nei loro confronti.

19 Orbene, è quanto sarebbe avvenuto nella fattispecie. Infatti, da quando i loro nomi sono stati iscritti, sulla base del regolamento impugnato, nell'elenco di cui all'allegato II del regolamento di base, le ricorrenti praticamente non sarebbero più in grado, a causa del blocco dei loro conti, di dedicarsi alle proprie attività, né di rispettare i propri impegni contrattuali. I loro diritti di proprietà e di libero esercizio di un'attività economica, se non totalmente conculcati, avrebbero quanto meno subìto una lesione estremamente grave.

20 Vero è che la Corte avrebbe dichiarato, in particolare nella sentenza 11 luglio 1979, causa 265/77, Schräder (Racc. pag. 2237, punto 15), che sia il diritto di proprietà che la libertà di esercizio delle attività professionali non costituiscono prerogative assolute, ma vanno considerati alla luce della loro funzione sociale. Ne consegue che possono essere apportate restrizioni al diritto di proprietà e al libero esercizio di un'attività economica, a condizione che tali restrizioni rispondano effettivamente ad obiettivi di interesse generale perseguiti dalla Comunità e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento

sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti. La possibilità di subordinare il diritto di proprietà a restrizioni per ragioni di interesse generale sarebbe ammessa altresì dal primo protocollo allegato alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

21 Le ricorrenti deducono tuttavia che, nella fattispecie, la lesione dei loro diritti fondamentali di proprietà e di libero esercizio di un'attività economica non sarebbe giustificata.

22 Le ricorrenti non contestano che i provvedimenti sanzionatori controversi perseguano «obiettivi di interesse generale» ai sensi della citata giurisprudenza, in particolare quelli di rafforzare, come reazione alla continua violazione delle pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite da parte dei governi della Repubblica federale di Iugoslavia e della Repubblica di Serbia, la pressione su tali governi e di ottenere un mutamento della loro politica.

23 Le ricorrenti sottolineano tuttavia che, secondo il regolamento di base, i provvedimenti sanzionatori adottati dovrebbero essere proporzionati agli obiettivi perseguiti e non ledere gravemente gli interessi della Comunità. Inoltre, secondo il regolamento n. 723/2000, l'inasprimento delle sanzioni non dovrebbe penalizzare il popolo serbo.

24 Orbene, le sanzioni fondate sul regolamento di base costituirebbero un intervento sproporzionato e inaccettabile, lesivo della sostanza stessa dei diritti fondamentali delle ricorrenti alla proprietà e al libero esercizio di un'attività economica, che si spingerebbe ben oltre gli obiettivi perseguiti.

25 Da un lato, infatti, i diritti fondamentali delle ricorrenti alla proprietà e al libero esercizio di un'attività economica risulterebbero violati nella loro sostanza stessa dai provvedimenti sanzionatori adottati nei loro confronti in quanto, anche se esse continuano ad esistere nella loro forma giuridica societaria, private dei loro mezzi di sussistenza esse sarebbero condannate all'inattività tanto da dover chiudere prossimamente.

26 D'altro lato, i provvedimenti sanzionatori di cui trattasi costituirebbero uno strumento del tutto inadeguato al conseguimento degli scopi prefissi. Tali provvedimenti non si limiterebbero a colpire tutte le istituzioni, nel senso più ampio, detenute o controllate in maniera determinante dai governi dalla Repubblica federale di Iugoslavia e della Repubblica di Serbia e destinatarie di interventi finanziari statali, ma riguarderebbero qualunque istituzione che sia subentrata ad un'istituzione esistente il 26 aprile 1999 e che, precedentemente, era detenuta o controllata da tali governi o che costituiva un'entità collettiva, indipendentemente dall'identità dei proprietari dall'istituzione, dalle sua forma giuridica e dalle possibilità, giuridiche o di fatto, di controllo e di intervento da parte di tali governi.

27 A seguito dell'adozione del regolamento impugnato, le ricorrenti si sarebbero trovate esposte ai citati provvedimento sanzionatori sebbene la loro società capogruppo, fondata nel 1950 come impresa di Stato, e successivamente dotata della nuova forma giuridica di «entità collettiva», sia impegnata dal 1991 in un processo di privatizzazione. In tal senso, il suo capitale sociale sarebbe ormai detenuto al 71,92% dal suo personale e da ex collaboratori. La società sarebbe gestita privatamente e, in considerazione dei rapporti di maggioranza, i governi iugoslavo e serbo non potrebbero influenzarne la politica né disporrebbero della possibilità di intervenire nelle sue risorse finanziarie.

28 Le ricorrenti ritengono che il giudice del procedimento sommario avrebbe dovuto dichiarare che i provvedimenti sanzionatori controversi costituiscono uno strumento totalmente inadeguato al conseguimento degli obiettivi perseguiti.

29 Quanto alla natura giuridica della società capogruppo, le ricorrenti aggiungono che i governi iugoslavo e serbo non hanno alcuna possibilità di influenzare la politica di una «entità collettiva», né di appropriarsi dei suoi fondi. Pertanto, il giudice del procedimento sommario avrebbe valutato erroneamente le peculiarità della forma giuridica di «entità collettiva» allorché ha assimilato tale entità alle imprese di proprietà statale o la cui proprietà è semplicemente sottoposta alla «gestione» o al «controllo» di tali governi.

30 Secondo le ricorrenti, il congelamento dei conti di imprese private quali sono tanto esse stesse quanto la loro capogruppo non è equiparabile al congelamento dei beni dei governi iugoslavo e serbo detenuti all'estero, poiché tali governi non potrebbero disporre, né in diritto né in fatto, dei fondi di tali tre imprese. I provvedimenti sanzionatori adottati nei confronti delle ricorrenti o della loro capogruppo non sarebbero quindi atti a rafforzare la pressione sui governi iugoslavo e serbo, ma colpirebbero, oltre alle ricorrenti, principalmente i loro fornitori e i loro clienti in Europa occidentale, nonché la popolazione serba.

31 Le ricorrenti concludono pertanto che, anche se i provvedimenti sanzionatori risultanti a loro carico dall'adozione del regolamento impugnato costituiscono solo l'applicazione degli artt. 1 e 2 del regolamento di base, il giudice del procedimento sommario avrebbe dovuto dichiarare, anche nell'ambito dell'esame provvisorio proprio del procedimento sommario, vale a dire «prima facie», che i regolamenti nn. 1294/1999 e 723/2000 violano «disposizioni di rango superiore».

32 Con il secondo motivo, le ricorrenti contestano al giudice del procedimento sommario di aver a torto ritenuto che i provvedimenti sanzionatori applicati nei loro confronti e i regolamenti del Consiglio sui quali essi si fondano non violino il principio di proporzionalità.

33 I provvedimenti sanzionatori applicati nei confronti delle ricorrenti sarebbero manifestamente inadeguati a raggiungere gli obiettivi perseguiti, in quanto

sanzioni adottate nei confronti di imprese private che svolgono le loro attività all'estero non sarebbero idonee ad esercitare una pressione sui governi iugoslavo e serbo, considerato che tali governi non hanno alcun mezzo di agire sulle ricorrenti.

34 Il Consiglio avrebbe potuto prevedere strumenti meno restrittivi di un blocco drastico dei conti bancari, come un sistema di esportazioni soggette a divieti selettivi o a riserve di autorizzazione, sul cui rispetto le autorità nazionali competenti sarebbero incaricate di vegliare. Le ricorrenti contestano al giudice del procedimento sommario di aver considerato gli strumenti meno restrittivi che esse avevano proposto come allegazioni generali e non dimostrate con precisione. Le ricorrenti ritengono che esse debbano potersi limitare ad affermare che questi provvedimenti sono realizzabili. Sottolineano che non spetta loro l'elaborazione di questi provvedimenti. La necessità di un «esame individuale della composizione del capitale sociale delle imprese interessate», che gli strumenti meno restrittivi proposti implicherebbero, potrebbe agevolmente essere soddisfatta prevedendo nei regolamenti pertinenti che le imprese in grado di dimostrare di trovarsi, essenzialmente, in regime di proprietà privata, siano escluse dai provvedimenti sanzionatori. Trascurando la possibilità di provvedimenti sanzionatori meno restrittivi e rispettosi della proprietà privata delle imprese, il Consiglio e la Commissione avrebbero ecceduto i limiti del loro potere discrezionale e il giudice del procedimento sommario avrebbe violato il principio di proporzionalità.

Argomenti della Commissione

35 Secondo la Commissione, il primo motivo, vertente su una violazione dei diritti fondamentali di proprietà e di libero esercizio di un'attività economica, è manifestamente irricevibile, trattandosi di un motivo nuovo, che non è stato sollevato né in sede di procedimento sommario né nell'ambito di procedimento principale.

36 In sede di procedimento sommario, le ricorrenti non avrebbero dedotto in alcun momento un motivo vertente sulla violazione, da parte della Commissione o del

Consiglio, di tali diritti fondamentali. Esse avrebbero soltanto allegato una violazione grave del loro diritto di esercitare un'attività economica in quanto argomento subordinato in sede di contemperamento degli interessi.

37 Solo in sede di impugnazione le ricorrenti avrebbero dedotto — per la prima volta nell'ambito dell'esame alla luce del criterio del fumus boni iuris — una lesione del loro diritto di esercitare un'attività economica, presentandola come violazione del diritto di proprietà e di libero esercizio di un'attività economica.

38 Dinanzi al Tribunale, le ricorrenti si sarebbero limitate a dedurre, in via incidentale nell'ambito dell'analisi della proporzionalità del regolamento di base, che tale regolamento viola pesantemente principi giuridici fondamentali o disposizioni di rango superiore e integra gli estremi di un «eccesso di potere» da parte del Consiglio.

39 Ciò considerato, giustamente l'ordinanza impugnata si sarebbe pronunciata soltanto su tali allegazioni formulate in termini molto generici.

40 La Commissione conclude pertanto che il primo motivo deve essere dichiarato irricevibile.

41 In subordine, per il caso in cui la Corte ritenesse che l'osservanza dei diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico comunitario costituisca una questione di ordine pubblico, come tale rilevabile d'ufficio, la Commissione afferma che il primo motivo è in ogni caso infondato.

42 Infatti, secondo una giurisprudenza costante, nell'ambito di regimi sanzionatori possono essere apportate restrizioni all'esercizio dei diritti fondamentali se tali restrizioni sono giustificate da obiettivi di interesse generale perseguiti dalla Comunità.

43 É quanto avverrebbe nel caso di congelamento dei conti di imprese previsto dal regolamento di base, che mirerebbe ad esercitare la massima pressione sul regime del presidente Milosevic in modo da incitarlo a tener conto delle esigenze della comunità internazionale e a porre termine alle gravi violazioni dei diritti dell'uomo e del diritto internazionale umanitario che gli sono contestate.

44 Orbene, tale obiettivo fondamentale di interesse generale sarebbe atto a giustificare le conseguenze negative del regime sanzionatorio, pur se rilevanti per taluni operatori. Eventuali violazioni della proprietà e del libero esercizio dell'attività economica delle ricorrenti non potrebbero essere considerate inadeguate o sproporzionate rispetto a tale obiettivo (v., in tal senso, sentenza 30 giugno 1996, causa C-84/95, Bosphorus, Racc. pag. I-3953).

45 La Commissione aggiunge in proposito che il regime sanzionatorio istituito dal regolamento di base ammette talune eccezioni e taluni mezzi di ricorso che spetta alle imprese destinatarie delle sanzioni invocare.

46 Quanto al secondo motivo, vertente sulla violazione del principio di proporzionalità da parte del regolamento di base e del regolamento impugnato, la Commissione sostiene che esso deve essere respinto in quanto manifestamente infondato.

47 Infatti, come il giudice del procedimento sommario ha rilevato al punto 38 dell'ordinanza impugnata, tenuto conto del contesto normativo e della finalità del regime sanzionatorio comunitario, al Consiglio non può essere imputata alcuna

violazione manifesta del principio di proporzionalità. L'uso di tale criterio, fondato sul carattere manifesto della violazione, nell'ambito di un procedimento sommario sarebbe conforme alla giurisprudenza costante della Corte.

48 Peraltro, per quanto riguarda l'argomento delle ricorrenti secondo il quale il Consiglio avrebbe potuto adottare sanzioni meno restrittive, la Commissione ritiene che l'ordinanza impugnata potesse limitarsi, in sede di valutazione dei fatti e dei mezzi di prova, a constatare che le ricorrenti non avevano dimostrato con precisione in che modo tali sanzioni avrebbero potuto essere compatibili con la finalità del regime sanzionatorio.

49 Le ricorrenti non potrebbero tentare di dimostrare a posteriori in sede di ricorso il carattere sproporzionato del regime sanzionatorio di cui trattasi rispetto alla sua finalità, in quanto, dinanzi al Tribunale, non avrebbero preso posizione sulla finalità di tale regime.

50 Infine, per quanto riguarda la domanda di sospensione dell'esecuzione del regolamento impugnato che le ricorrenti ripropongono in sede di impugnazione, la Commissione ritiene che essa sia manifestamente irricevibile o, quanto meno, manifestamente infondata.

51 Nella fattispecie, la causa non sarebbe matura per la decisione e la Corte non potrebbe statuire nel merito, conformemente all'art. 54, primo comma, dello Statuto CE della Corte di giustizia.

52 Poiché le osservazioni scritte delle parti contengono tutte le informazioni necessarie per poter statuire sul ricorso, non occorre sentirne le difese.

Giudizio

53 Le ricorrenti deducono, come primo motivo di ricorso, il fatto che l'ordinanza impugnata avrebbe violato i loro diritti fondamentali alla proprietà e al libero esercizio di un'attività economica e, come secondo motivo, che l'ordinanza contravverrebbe al principio di proporzionalità.

54 Dinanzi al Tribunale le ricorrenti hanno eccepito, in via soltanto incidentale, l'inapplicabilità del regolamento di base in quanto violerebbe il principio di proporzionalità, poiché altri mezzi, meno restrittivi delle sanzioni adottate nei loro confronti — quali un sistema di esportazioni soggette a divieti selettivi o a riserve di autorizzazione —, sarebbero più appropriati rispetto all'obiettivo perseguito da tale regolamento, vale a dire un rafforzamento della pressione sul regime del presidente Milosevic.

55 Tuttavia, come risulta dal punto 25 dell'ordinanza impugnata, in udienza le ricorrenti hanno aggiunto che, se il regolamento di base dovesse essere interpretato nel senso che esso non fa distinzione a seconda della composizione del capitale sociale della società capogruppo, né a seconda della forma giuridica di tale società, detto regolamento si porrebbe in grave contrasto con principi giuridici fondamentali, e che un siffatto comportamento discriminatorio e generalizzante da parte del Consiglio rappresenterebbe un «eccesso di potere».

56 Quanto all'allegazione della Commissione secondo la quale il primo motivo del ricorso sarebbe nuovo e, pertanto, manifestamente irricevibile, occorre rilevare che il primo e il secondo motivo sono strettamente connessi in quanto, con tali motivi, le ricorrenti contestano sostanzialmente al giudice del procedimento sommario di non aver ritenuto che le sanzioni fondate sul regolamento di base costituissero un intervento inaccettabile e sproporzionato, lesivo della sostanza stessa dei loro diritti fondamentali di proprietà e di libero esercizio di un'attività economica.

57 Occorre pertanto accertare se il Tribunale sia incorso in un errore di diritto nel valutare la violazione, allegata dalle ricorrenti, del principio di proporzionalità e dei principi giuridici fondamentali, tra i quali si annoverano i diritti di proprietà e di libero esercizio di un'attività economica.

58 Va ricordato in proposito che, secondo una giurisprudenza costante, i diritti fondamentali dedotti dalle ricorrenti non si configurano come prerogative assolute, e che il loro esercizio può essere oggetto di restrizioni giustificate da obiettivi di interesse generale perseguiti dalla Comunità (v. sentenze 13 dicembre 1979, causa 44/79, Hauer, Racc. pag. 3727, punti 19, 20 e 32; 13 luglio 1989, causa 5/88, Wachauf, Racc. pag. 2609, punto 18; 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio, Racc. pag. I-4973, punto 78, e Bosphorus, già citata, punto 21).

59 Da un lato, infatti, qualunque misura sanzionatoria comporta, per definizione, effetti che incidono sul diritto di proprietà e sul libero esercizio delle attività professionali, con danni per soggetti che non hanno alcuna responsabilità riguardo alla situazione che ha condotto all'adozione delle sanzioni (sentenza Bosphorus, già citata, punto 22).

60 D'altro lato, l'importanza degli obiettivi perseguiti dai regolamenti controversi è, prima facie, tale da giustificare conseguenze negative, anche rilevanti, per taluni operatori (v., in tal senso, sentenza Bosphorus, citata, punto 23). Tali conseguenze non possono pertanto essere considerate manifestamente sproporzionate rispetto ai detti obiettivi.

61 Occorre inoltre rilevare che, dinanzi al Tribunale, le ricorrenti non hanno dedotto in maniera specifica una violazione dei loro diritti fondamentali di proprietà e di libero esercizio di un'attività economica, né hanno dimostrato con precisione entro quali limiti le sanzioni meno restrittive che esse avevano proposto — comprendenti l'esame individuale della composizione del capitale sociale delle

imprese interessate — fossero realizzabili e compatibili con la precisa finalità del regime sanzionatorio.

62 Alla luce di quanto sopra, e tenuto conto della genericità delle censure formulate dalle ricorrenti, giustamente il giudice del procedimento sommario ha dichiarato, al punto 38 dell'ordinanza impugnata, che, prima facie, il motivo vertente sulla violazione dei principi giuridici fondamentali e sull'«eccesso di potere» non era affatto dimostrato e che, in base ad un esame sommario — quale è necessario e sufficiente nell'ambito del procedimento sommario — non era ravvisabile alcuna violazione manifesta del principio di proporzionalità da parte del Consiglio.

63 Dall'insieme delle considerazioni che precedono risulta che i motivi dedotti dalle ricorrenti a sostegno del ricorso vanno disattesi e che, pertanto, il ricorso dev'essere respinto.

Sulle spese

64 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, applicabile in sede di impugnazione ai sensi dell'art. 118, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ha concluso per la condanna delle ricorrenti e queste ultime sono rimaste soccombenti, devono essere condannate alle spese.

Per questi motivi,

IL PRESIDENTE DELLA CORTE

così provvede:

1) Il ricorso è respinto.

2) La «Invest» Import und Export GmbH e la Invest Commerce SARL sono condannate alle spese.

Lussemburgo, 13 novembre 2000

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

G. C. Rodríguez Iglesias