Causa 119/86 R

Regno di Spagna
contro
Consiglio e Commissione delle Comunità europee

« Prodotti vitivinicoli — Norme generali e modalità pratiche di applicazione del meccanismo complementare applicabile agli scambi contemplato nell'atto di adesione del Regno di Spagna »

Massime

Procedimento sommario — Sospensione dell'esecuzione — Presupposti — Danno grave ed irreparabile
(Trattato CEE, art. 185; regolamento di procedura, art. 83, § 2)

ORDINANZA DEL PRESIDENTE DELLA CORTE
9 luglio 1986 *

Nel procedimento 119/86 R,

Regno di Spagna, rappresentato dal ministro degli affari esteri, nella persona del suo agente L. J. Casanova Fernandez, segretario generale per le Comunità europee, assistito dai sigg. F. Mansito Caballero, direttore generale del coordinamento giuridico ed istituzionale comunitario, J. Folguera Crespo, vicedirettore generale del coordinamento comunitario per gli affari giuridici, A. Sainz de Vicuña Barroso, capo dell'ufficio legale del ministero degli affari esteri, J. de Miguel Zara-

* Lingua processuale: lo spagnolo.

goza, vicedirettore generale per la cooperazione giuridica internazionale presso il ministero della giustizia, e dall'avv. M. Waelbroeck, del foro di Bruxelles, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata di Spagna, 6, boulevard Emmanuel-Servais,

richiedente,

contro

Consiglio delle Comunità europee, rappresentato dai suoi agenti A. Sacchettini e J. Elizalde, membri del suo ufficio legale, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. J. Käser, direttore dell'ufficio legale della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

e

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai suoi agenti J.-C. Seché e C. Palacio, membri del suo ufficio legale, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. G. Kremlis, membro del suo ufficio legale, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

resistenti,

provvedimento avente ad oggetto l'istanza di sospensione dell'esecuzione del regolamento del Consiglio 25 febbraio 1986, n. 569/86, che stabilisce le norme generali di applicazione del meccanismo complementare applicabile agli scambi (GU L 55, pag. 106) — in prosieguo: « MCS » — nonché dei regolamenti della Commissione 28 febbraio 1986, n. 574/86 e 647/86, che definiscono le modalità d'applicazione del MCS e, rispettivamente, talune modalità d'applicazione speciale del MCS per i prodotti del settore vitivinicolo (GU L 57, pag. 1, e GU L 60, pag. 50), nella parte in cui riguardano i prodotti del settore vitivinicolo,

IL PRESIDENTE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA
DELLE COMUNITÀ EUROPEE

ha pronunziato la seguente

ORDINANZA

1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 23 maggio 1986, il regno di Spagna ha proposto, a norma dell'art. 173, 1° comma, del trattato CEE, un ricorso mirante all'annullamento:

— del regolamento del Consiglio 25 febbraio 1986, n. 569/86, che stabilisce le norme generali d'applicazione del MCS (GU L 55, pag. 106);

— del regolamento della Commissione 28 febbraio 1986, n. 574/86, che determina le modalità d'applicazione del MCS (GU L 57, pag. 1);

— dei regolamenti della Commissione 28 febbraio 1986, nn. 624/86, 641/86, 643/86 e 647/86, che determinano le modalità d'applicazione del MCS, rispettivamente, per:

— le patate primizie (GU L 60, pag. 1);

— i prodotti del settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli importati in Portogallo, che figurano nell'allegato XXII dell'atto di adesione (GU L 60, pag. 34);

— i prodotti del settore delle piante vive e della floricoltura importati in Portogallo, menzionati nell'allegato XXII dell'atto di adesione (GU L 60, pag. 39);

— i prodotti del settore vitivinicolo (GU L 60, pag. 50).

2 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 9 giugno 1986, il ricorrente ha chiesto, a norma dell'art. 185 del trattato e degli artt. 36 dello statuto della Corte di giustizia e 83 del regolamento di procedura, la sospensione dell'esecuzione del regolamento del Consiglio 25 febbraio 1986, n. 569/86 già ricordato, e dei regolamenti della Commissione 28 febbraio 1986, nn. 574/86 e 647/86 già ricordati, nella parte in cui riguardano i prodotti del settore vitivinicolo, fino a che la Corte non si sia pronunziata sul ricorso proposto in via principale.

3 I resistenti hanno depositato le loro difese scritte il 24 giugno 1986. Le parti hanno svolto le difese orali il 26 giugno 1986.

4 Prima di esaminare il merito della presente istanza di sospensione e onde consentire la piena conoscenza del problema, appare utile descrivere brevemente il meccanismo complementare per gli scambi e le sue norme generali e modalità di applicazione, stabilite dai regolamenti del Consiglio e della Commissione di cui si chiede la sospensione dell'esecuzione.

5 Il MCS è contemplato dagli artt. 81 e 85 dell'atto relativo alle condizioni d'adesione del Regno di Spagna e della Repubblica portoghese ed agli adeguamenti dei trattati (in prosieguo: « atto di adesione »; GU L 302, pag. 23). L'art. 81 contempla l'instaurazione di un MCS tra la Comunità dei dieci e la Spagna che si applica alle esportazioni nella Comunità degli ortofrutticoli, dei prodotti del settore vitivinicolo e delle patate primizie spagnole, come pure alle importazioni in Spagna dei prodotti del settore vitivinicolo e dei prodotti facenti parte del settore delle carni, del latte, degli ortofrutticoli e dei cereali provenienti dalla Comunità dei dieci. Il n. 1, 2° comma, dello stesso articolo, precisa che, normalmente, il MCS si applica a tutti i prodotti che esso contempla dal 1° marzo 1986 al 31 dicembre 1995, mentre per gli ortofrutticoli sarà applicato solo a decorrere dal 1° gennaio 1990.

6 L'art. 83 dell'atto di adesione dispone che si rediga, in linea di massima all'inizio di ciascuna stagione di vendita, in relazione alle previsioni di produzione e di consumo, un bilancio di previsione per ciascuno dei prodotti soggetti al MCS. In base a detto bilancio si stabilisce un calendario di previsione relativo allo sviluppo degli scambi e alla fissazione di un massimale indicativo per le importazioni sul mercato interessato. Il n. 2 di questo articolo precisa che « le fissazioni successive dei massimali indicativi devono riflettere una certa progressività », in modo da garantire l'apertura graduale del mercato e la realizzazione completa della libera circolazione all'interno della Comunità alla scadenza del periodo d'applicazione dei provvedimenti transitori. L'ultimo comma prescrive che a questo scopo si fissi un tasso di aumento annuo dei massimali indicativi.

7 L'art. 84 dispone che il calendario di cui all'art. 83 deve implicare la determinazione di quantità « obiettivo » per l'anno 1986 per le importazioni in Spagna di determinati prodotti comunitari soggetti al MCS e il loro aumento per ciascuno dei tre anni successivi rispetto all'anno precedente.

8 L'art. 85 indica i provvedimenti definitivi che possono essere adottati qualora l'esame dell'andamento degli scambi intracomunitari metta in luce un aumento rilevante delle importazioni effettuate nella CEE e qualora detta situazione rischi di risolversi, o si risolva, nel superamento del massimale indicativo d'importazione di un determinato prodotto per la stagione in corso. Il n. 3 di questo articolo precisa che, in questo caso, la Commissione valuterà la gravità della situazione e deciderà, secondo il procedimento del comitato di gestione, vuoi di aumentare il massimale indicativo se il mercato di cui trattasi non ha subito perturbazioni di rilievo a causa dell'aumento delle importazioni, vuoi di limitare o sospendere le importazioni, ma solo nella misura e per il periodo strettamente necessario per porre fine alla perturbazione. La limitazione o la sospensione delle importazioni possono anche riguardare solo talune regioni della CEE. L'ultimo numero stabilisce che « l'applicazione del MCS non può in nessun caso avere l'effetto di trattare i prodotti in provenienza dalla Spagna (...) in maniera meno favorevole di quelli in provenienza dai paesi terzi ».

9 In forza dell'art. 89, n. 1, dell'atto di adesione, il Consiglio ha adottato il regolamento n. 569/86 summenzionato, che stabilisce le norme generali d'applicazione del MCS. Richiamandosi, nel primo considerando di questo regolamento, allo scopo del MCS, nella fattispecie « seguire l'evoluzione degli scambi ed applicare le misure previste nell'atto rese eventualmente necessarie da tale evoluzione » e, nel secondo considerando, « agli orientamenti complementari concordati nell'ambito della conferenza », il Consiglio ha adottato, per la messa in atto del MCS, un sistema di licenze e di cauzioni le cui principali caratteristiche possono descriversi come segue.

10 L'art. 1 di detto regolamento, al n. 1, stabilisce che la messa in consumo dei prodotti disciplinati dal MCS può effettuarsi solo contro esibizione di un certificato MCS il quale, a norma del n. 4 dello stesso articolo, può essere rilasciato per i prodotti spagnoli solo dalle autorità spagnole. Il n. 3 dello stesso articolo dispone inoltre che « il rilascio del titolo d'importazione MCS è subordinato alla costituzione di una cauzione che garantisca l'osservanza dell'impegno di immettere i prodotti in libera pratica durante il periodo di validità del titolo; la cauzione viene incamerata, totalmente o in parte, se l'operazione non è effettuata entro tale termine o se è effettuata solo parzialmente ». L'art. 3 di questo regolamento ha poi istituito un sistema identico di licenze d'importazione MCS e di garanzia onde poter seguire l'evoluzione delle importazioni in provenienza dai paesi terzi allo stesso modo che l'andamento delle importazioni comunitarie. L'art. 4 stabilisce che « il rilascio dei titoli MCS e dei titoli d'importazione può essere limitato a taluni

prodotti di un settore e scaglionato nel periodo di un anno » e che un termine può essere fissato per il rilascio delle licenze.

11 Per l'attuazione dell'art. 7 del regolamento n. 569/86 già ricordato, il 28 febbraio 1986, la Commissione ha adottato il regolamento n. 574/86, che stabilisce le modalità d'applicazione del MCS. Gli artt. 2 e 6, n. 2, di questo regolamento precisano in particolare che la licenza MCS autorizza ed obbliga a vendere il quantitativo netto del prodotto designato durante il suo periodo di validità e, rispettivamente, che la licenza MCS è rilasciata normalmente il quinto giorno feriale successivo a quello del deposito della domanda. Lo stesso giorno la Commissione ha pure adottato il regolamento n. 647/86, già ricordato, con il quale ha stabilito determinate modalità di applicazione particolari del sistema complementare agli scambi per i prodotti del settore vitivinicolo. I massimali indicativi d'importazione dei prodotti spagnoli del settore vitivinicolo sul mercato della Comunità per le stagioni 1985-1986 e 1986-1987 sono fissati in particolare dall'art. 1 di detto regolamento. L'art. 4 determina gli importi delle garanzie relative alle licenze MCS, mentre l'art. 3 precisa che « la durata della validità dei certificati MCS di cui all'art. 2 del regolamento (CEE) n. 574/86 è di quattro mesi a decorrere dalla data in cui sono stati richiesti ».

12 Sono questi tre regolamenti adottati dalle istituzioni europee per l'instaurazione e il funzionamento del MCS che costituiscono l'oggetto dell'istanza di sospensione dell'esecuzione proposta dal ricorrente, nella parte in cui riguardano i prodotti del settore vitivinicolo poiché esso ritiene che il regime di licenze MCS comprendente la cauzione, che essi instaurano, sia incompatibile con le disposizioni del trattato CEE sulla libera circolazione delle merci, col principio della certezza del diritto, col principio di proporzionalità, con la norma di standstill di cui agli artt. 31 e 32 del trattato CEE e col principio della preferenza comunitaria.

13 A norma dell'art. 185 del trattato CEE i ricorsi proposti dinanzi alla Corte di giustizia non hanno effetto sospensivo. Tuttavia la Corte, se ritiene che le circostanze lo richiedano, può disporre la sospensione dell'esecuzione degli atti impugnati.

14 Affinché un provvedimento provvisorio come quello richiesto possa venire emanato, l'art. 83, § 2, del regolamento di procedura, prescrive che le istanze nel procedimento sommario precisino gli argomenti di fatto e di diritto che giustificano prima facie l'adozione del provvedimento provvisorio richiesto, nonché i motivi d'urgenza.

15 Si desume dalla costante giurisprudenza della Corte che l'urgenza dell'istanza di procedimento sommario contemplata dall'art. 83, § 2, del regolamento di procedura, deve valutarsi rispetto alla necessità di una pronunzia provvisoria onde evitare che un danno grave ed irreparabile venga recato alla parte che chiede il provvedimento provvisorio.

16 A questo proposito il richiedente assume, onde dimostrare che la disciplina istituita dai regolamenti summenzionati reca grave danno alle esportazioni spagnole, che le norme adottate hanno reso molto più restrittivo il sistema del MCS contemplato dagli artt. 81-85 dell'atto di adesione. Esso sostiene infatti che il sistema della licenza MCS abbinata alla cauzione, nonché le modalità pratiche d'applicazione, esposte ai nn. 9-11 della presente ordinanza, costituiscono un onere notevole per gli operatori economici, che lo considerano come tale. A sostegno di quest'ultimo assunto, esso si richiama ad una quarantina di telex di esportatori ed importatori di vini spagnoli, allegati come documento n. 3 all'istanza di procedimento sommario, nei quali si esprimono le proteste di questi operatori economici contro il sistema della licenza MCS abbinata alla cauzione.

17 Esso deduce che questi vari aspetti dimostrano chiaramente che le modalità del MCS, stabilite dai criticati regolamenti, hanno lo scopo, di fatto, non già di seguire l'andamento degli scambi, bensì d'instaurare un ostacolo particolarmente grave per le importazioni dalla Spagna dei prodotti del settore vitivinicolo, mentre lo scopo del MCS, vale a dire seguire l'andamento degli scambi, e l'eventuale applicazione dei provvedimenti contemplati dall'art. 85 dell'atto di adesione potrebbe essere agevolmente raggiunto mediante la comunicazione regolare alla Commissione di informazioni statistiche da parte delle autorità doganali.

18 Nelle memorie sottoposte alla Corte nel presente procedimento i resistenti sostengono in via principale che la licenza MCS abbinata alla cauzione è il solo sistema che consenta di raggiungere lo scopo del MCS e di attuarlo in modo efficace. La maggior parte delle modalità pratiche della criticata disciplina corrisponderebbe poi al sistema normale applicato da tempo nei confronti degli stati terzi e di cui la Corte ha riconosciuto la necessità e l'idoneità nella sentenza 17 dicembre 1970 (Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Racc. 1970, pag. 1125).

19 Il richiedente allega inoltre che il danno che esso ha subito a causa dell'istituzione del regime della licenza MCS abbinata alla cauzione è del pari irreparabile. Detto regime svantaggerebbe infatti pesantemente le esportazioni spagnole gravandole di un gran numero di formalità e di spese supplementari ed avrebbe pure causato il crollo delle stesse. Per questo motivo gli esportatori spagnoli starebbero perdendo le loro quote di mercato ed i loro sbocchi nella Comunità, situazione che, protraendosi nelle more del procedimento di merito dinanzi alla Corte, rischierebbe di causare perdite di mercato irreparabili.

20 Onde comprovare la veridicità e le dimensioni del crollo delle esportazioni spagnole dei prodotti del settore vitivinicolo nella Comunità dei dieci, esso si richiama a due tabelle statistiche figuranti nell'allegato IV dell'istanza di procedimento sommario. La prima tabella mette a raffronto le esportazioni di vari tipi di vino spagnolo effettivamente realizzate nei due mesi successivi all'entrata in vigore del MCS, vale a dire nei mesi di marzo e di aprile del 1986, con la media mensile delle esportazioni realizzate nel 1985. La seconda tabella reca i massimali indicativi delle esportazioni per categoria di vini per sei mesi, la quantità mensile che poteva essere esportata entro questi limiti e le esportazioni effettive avvenute nei mesi di marzo e di aprile del 1986. Il richiedente sottolinea a questo proposto che, per tutti i tipi di vino, nella migliore delle ipotesi, le esportazioni effettivamente realizzate avrebbero raggiunto solo i tre quarti del quantitativo che poteva essere esportato nell'ambito del massimale indicativo.

21 Esso sostiene che la prima tabella dimostra chiaramente che, per tutti i tipi di vino, ad eccezione dei vini bianchi di qualità determinata, le esportazioni effettivamente realizzate nel marzo e nell'aprile del 1986 sono nettamente inferiori alla media mensile del 1985. Questo fenomeno sarebbe particolarmente rilevante per i vini bianchi da tavola e per i vini rosati e rossi da tavola, per i quali le esportazioni di marzo e di aprile raggiungerebbero solo una percentuale variante fra il 15 ed il 26% della media mensile del 1985. Questo crollo delle esportazioni sarebbe la conseguenza diretta dell'istituzione del regime della licenza MCS abbinata alla cauzione.

22 I resistenti contestano, citando dati, che vi sia stato un crollo delle esportazioni spagnole di prodotti vitivinicoli a causa dell'entrata in vigore (1° marzo 1986) del MCS. Essi producono in particolare una tabella statistica, allegata alla loro memoria, contenente il raffronto tra la media mensile delle esportazioni effettive, calco-

lata in base alle esportazioni effettuate negli anni 1982, 1983 e 1984, e le licenze rilasciate nei mesi di marzo, aprile e maggio del 1986. Poiché i dati delle licenze sono superiori a quelli della media mensile delle esportazioni, ne deducono che le esportazioni nella Comunità dei dieci sono leggermente aumentate dal 1° marzo 1986.

23 Essi deducono poi che, nella denegata ipotesi in cui fosse dimostrato che le esportazioni spagnole di prodotti del settore vitivinicolo sono diminuite dopo l'entrata in vigore del MCS, questa diminuzione non sarebbe necessariamente dovuta a detto sistema. Essa potrebbe spiegarsi facilmente con il cambiamento del regime amministrativo di dette esportazioni, che potrebbe aver stimolato gli operatori vuoi ad anticipare le loro operazioni prima dell'entrata in vigore del sistema, vuoi a differire le esportazioni in attesa di conoscere meglio il funzionamento del sistema stesso.

24 In seguito ad una domanda rivoltagli all'udienza, il richiedente ha sottoposto alla Corte dati statistici relativi ai mesi di gennaio, febbraio e maggio del 1986, che completano la prima tabella statistica di cui si parla al punto 20 della presente ordinanza.

25 Ciò premesso, si deve rilevare che i dati statistici forniti dalle parti sono molto divergenti e portano a conclusioni diametralmente opposte. Onde poter accertare se sussista un danno grave ed irreparabile, appare quindi necessario esaminare a fondo i dati statistici forniti dalle due parti.

26 In proposito si deve ammettere che, come ha giustamente sottolineato il richiedente all'udienza, le istituzioni europee hanno raffrontato, nelle statistiche che hanno sottoposto alla Corte, due cose che appaiono non paragonabili, vale a dire le importazioni effettive e le domande di licenza. Il rilascio di una licenza in un certo mese non significa infatti necessariamente che un'importazione sia avvenuta durante questo mese, ma semplicemente che essa può avvenire entro i quattro mesi successivi alla data del rilascio, poiché l'art. 3 del regolamento n. 647/86 della Commissione, già ricordato, ha precisato che la durata di validità della licenza è di quattro mesi a partire dalla data della domanda. Le conclusioni che i resistenti traggono da questi dati pare dunque, a prima vista, che non possano essere accolte.

27 Quanto ai dati statistici forniti dal richiedente, si deve considerare che, benché paiano contenere elementi rilevanti per la valutazione di un eventuale danno grave ed irreparabile, non bastano tuttavia per dimostrarne l'esistenza e ciò per i due motivi principali qui sotto esposti.

28 In primo luogo emerge da questi dati che le esportazioni spagnole di vini da tavola sono diminuite molto, ma che le esportazioni di vini di qualità non sono invece quasi diminuite o sono persino aumentate in taluni casi, come il vino bianco. I dati relativi ai mesi di gennaio e febbraio del 1986 indicano che una diminuzione delle esportazioni piuttosto consistente era già avvenuta per i vini da tavola e non è stata fornita alcuna spiegazione soddisfacente del fenomeno. Di conseguenza, in base ai dati di cui attualmente dispone la Corte, il presidente ritiene che non sia possibile stabilire, per il momento, un nesso causale tra la messa in atto del MCS e la diminuzione delle esportazioni rilevata per determinati tipi di vino.

29 È poi opportuno ricordare che l'art. 3 del regolamento n. 647/86, già ricordato, stabilisce che la durata della validità di una licenza MCS è di quattro mesi a partire dalla data in cui è stata domandata. La Commissione ha precisato all'udienza che, a causa di problemi amministrativi, il sistema della licenza MCS abbinata alla cauzione aveva potuto cominciare a funzionare, in pratica, solo il 13 marzo 1986. Risulta quindi che, indipendentemente dalla loro rilevanza, i dati statistici forniti dal richiedente non vertevano su un periodo sufficientemente lungo per consentire alla Corte di farsi un'idea precisa della situazione. Quanto meno, pare che il periodo di riferimento dovrebbe essere di almeno quattro mesi a partire dalla data d'entrata in vigore effettiva del sistema, cioè dovrebbe almeno giungere fino al 13 luglio 1986. Dato che l'art. 1, n. 1, 1° comma, del regolamento n. 647/86 ha fissato un massimale indicativo d'importazione per i prodotti spagnoli del settore vitivinicolo sul mercato della Comunità per la stagione 1985-1986, dal 1° marzo 1986 al 31 agosto 1986, parrebbe ancora più logico prorogare detto periodo di riferimento fino a quest'ultima data.

30 Emerge da quanto precede che il richiedente non è riuscito a fornire elementi che consentano di provare che l'applicazione del MCS recherebbe un danno grave alle sue esportazioni del settore vitivinicolo. Quanto alla natura irreparabile dell'even-

tuale danno, il richiedente non è riuscito a dimostrare che il crollo delle esportazioni, in particolare quando si verifica in questo solo settore dei vini da tavola, implichi necessariamente la perdita di determinati mercati.

31 Dato che il richiedente non è riuscito a dimostrare l'urgenza prescritta dall'art. 83, § 2, del regolamento di procedura, non appare necessario accertare se gli argomenti di fatto e di diritto ch'esso ha dedotto potessero giustificare, prima facie, l'adozione del provvedimento provvisorio richiesto.

Per questi motivi,

IL PRESIDENTE,

statuendo in via provvisoria,

così provvede:

1) L'istanza è respinta.

2) Le spese sono riservate.

Lussemburgo, 9 luglio 1986.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente

A. J. Mackenzie Stuart