SENTENZA DELLA CORTE
11 giugno 1985 *

Nella causa 288/83,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico, sig. Richard Wainwright, e dal sig. Julian Currall, membro del suo ufficio legale, in qualità di agenti, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Georger Kremlis, membro del suo ufficio legale, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Irlanda, rappresentata, nella fase scritta del procedimento, dal sig. Louis Dockery, Chief State Solicitor, in qualità di agente, e, nella fase orale, dall'avv. J. O'Reilly, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso la propria ambasciata,

convenuta,

causa avente ad oggetto il far dichiarare che l'Irlanda, prescrivendo l'obbligo della licenza per l'importazione di patate originarie di paesi terzi ed immesse in libera pratica in un altro Stato membro, è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dal trattato CEE,

LA CORTE,

composta dai signori Mackenzie Stuart, presidente, G. Bosco, O. Due e C. Kakouris, presidenti di sezione, P. Pescatore, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann e Y. Galmot, giudici,

avvocato generale: M. Darmon
cancelliere: P. Heim

sentite le conclusioni dell'avvocato generale presentate all'udienza del 20 marzo 1985,

ha pronunziato la seguente

* Lingua processuale: l'inglese.

SENTENZA

(Parte « In fatto » non riprodotta)

In diritto

1 Con atto depositato in cancelleria il 23 dicembre 1983, la Commissione delle Comunità europee ha proposto un ricorso ex art. 169 del trattato CEE, volto a far dichiarare che l'Irlanda, prescrivendo l'obbligo della licenza per l'importazione di patate originarie di paesi terzi e messe in libera pratica in un altro Stato membro e vietando l'importazione di tali prodotti in mancanza della licenza stessa, è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dall'art. 30 del trattato CEE.

Gli antefatti

2 Il 5 marzo 1981, l'Irlanda metteva in vigore un decreto sulle importazioni di patate — Potatoes (Regulation of Import) Order 1981 — a norma del quale era vietata l'importazione di patate « prodotte in ogni paese o territorio al di fuori degli Stati membri della Comunità economica europea », a meno che esse fossero importate a fronte di una licenza rilasciata dal ministro dell'agricoltura.

3 Dal fascicolo processuale si desume che la produzione irlandese di patate è sufficiente per far fronte al fabbisogno del mercato interno e che, per esigenze fitosanitarie, non si sono di fatto avute importazioni fino all'entrata in vigore, il 1° maggio 1980, del regime fitosanitario comunitario. Nel periodo successivo sul mercato irlandese si rovesciavano rilevanti quantità di patate importate dalla Comunità, una parte notevole delle quali era costituita da primizie originarie di Cipro ed introdotte nel Regno Unito, grazie ad un contingente doganale con dazio ridotto concesso a tale paese nell'ambito degli accordi stipulati con la Comunità. Appunto per ovviare a queste difficoltà le autorità irlandesi, dopo aver consultato oralmente la Commissione, il 5 marzo 1981 adottavano il decreto in questione, una copia del quale veniva poi notificata alla Commissione.

4 In seguito al reclamo presentato, nell'aprile del 1982, da un commerciante irlandese al quale era stata rifiutata la licenza per l'importazione di una partita di pa-

tate originarie di Cipro, messe in libera pratica nel Regno Unito, il 2 giugno 1982 la Commissione inviava una lettera al governo irlandese con cui faceva presente l'incompatibilità del decreto con il diritto comunitario, nella parte in cui aveva l'effetto di restringere l'importazione in Irlanda di patate che si trovano in libera pratica nella Comunità.

5 Il 13 ottobre 1982, la Commissione inviava all'Irlanda una lettera di diffida ex art. 169 del trattato. Nella risposta del 22 febbraio 1983, il governo irlandese giustificava il provvedimento adottato. Non convinta, il 1° agosto 1983 la Commissione emetteva un parere motivato ai sensi dell'art. 169. In questo parere la Commissione dichiara di non avere obiezioni circa il provvedimento irlandese, per quanto riguarda le importazioni dirette da paesi terzi, ma di considerarlo incompatibile con il diritto comunitario nella parte in cui esso si applica ai prodotti provenienti da paesi terzi e messi in libera pratica in un altro Stato membro. La Commissione faceva sapere che il governo irlandese avrebbe potuto chiederle l'autorizzazione ad escludere dal trattamento comunitario, a norma dell'art. 115 del trattato CEE, le patate originarie di paesi terzi, nel qual caso essa avrebbe potuto valutare se fossero soddisfatte le condizioni per la concessione di detta autorizzazione.

6 Nella risposta al parere, del 25 ottobre 1983, l'Irlanda, dopo aver giustificato ancora una volta il provvedimento adottato, chiedeva alla Commissione l'autorizzazione retroattiva ex art. 115, per i fatti che le erano addebitati. La Commissione non accoglieva la domanda e, il 23 dicembre 1983, ha proposto il presente ricorso.

Gli argomenti delle parti

7 Gli argomenti delle parti, svolti nella fase precontenziosa e nelle memorie di causa, si possono così riassumere.

8 La Commissione sostiene che il « Potatoes Order » del 1981 trasgredisce gli artt. 9, 10 e 30 del trattato CEE, in quanto esonera dall'obbligo della licenza d'importazione solo le patate originarie degli altri Stati membri, restringendo quindi l'importazione di patate originarie di paesi terzi messe in libera pratica in detti Stati a norma delle disposizioni doganali e commerciali della Comunità. La Commissione

ricorda a questo proposito la sentenza 15 dicembre 1976 (causa 41/76, Donckerwolcke, Racc. pag. 1921), nella quale la Corte ha definito la portata del regime della libera pratica.

9 La Commissione sottolinea che la normativa irlandese è lungi dall'essere una semplice formalità, dal momento che vieta espressamente l'importazione di patate in mancanza di licenza, commina severe sanzioni in caso di trasgressione e si applica permanentemente alle patate di qualsiasi provenienza.

10 L'Irlanda difende il decreto oggetto della controversia, adducendo i seguenti argomenti:

a) la Commissione, informata del progettato provvedimento, avrebbe dato un'approvazione « ufficiosa » in occasione di uno scambio di vedute orale e non avrebbe sollevato obiezioni dopo la notifica del decreto avvenuta il 15 aprile 1981;

b) la Commissione non avrebbe provato l'applicazione del decreto a patate che si trovassero regolarmente in libera pratica in uno Stato membro. Si sarebbe trattato, in realtà, di importazioni dirette da un paese terzo, inoltrate attraverso il territorio di un altro Stato membro;

c) quanto al merito del problema, l'Irlanda parla di incertezze inerenti alla sentenza Donckerwolcke, per quanto riguarda la portata delle norme sulla libera pratica delle merci originarie di paesi terzi. Nella fattispecie, trattandosi di un prodotto agricolo, le norme speciali degli artt. 39-46 del trattato prevarrebbero su quelle generali relative alla libera circolazione delle merci, per cui i principi relativi alla libera pratica non si applicherebbero;

d) l'Irlanda, in particolare, attira l'attenzione sulla restrizione inerente al contingente doganale a dazio ridotto concesso a Cipro per l'importazione di patate primizie. Questo contingente sarebbe stato destinato esclusivamente all'importazione nel Regno Unito. La Commissione non avrebbe adottato i provvedimenti necessari per impedire che le patate, importate nell'ambito di tale contingente, potessero essere riesportate in Irlanda. La domanda volta ad ottenere tali provvedimenti ex art. 115, presentata dopo il parere motivato della Commissione, non avrebbe avuto esito. Non si potrebbe dunque far carico all'Irlanda di aver adottato unilateralmente i provvedimenti necessari alla protezione del proprio mercato;

e) l'Irlanda sostiene, infine, che il provvedimento adottato è giustificato dall'art. 36, che permette agli Stati membri di istituire restrizioni delle importazioni giustificate da motivi di ordine pubblico. L'importazione di patate in Irlanda avrebbe conseguenze talmente disastrose per lo smaltimento della produzione nazionale da far assurgere a questione d'ordine pubblico la protezione del mercato interno, tanto più che dette conseguenze sarebbero atte a ripercuotersi indefinitamente.

11 La Commissione, da parte sua, contesta di aver mai approvato, nemmeno in via ufficiosa, il provvedimento irlandese. Semplici contatti preliminari non potrebbero valere come assenso. Essa, inoltre, non avrebbe avuto alcun obbligo di reagire immediatamente alla notifica del provvedimento. La Commissione sottolinea altresì che il ricorso riguarda il « Potatoes Order » del 1981 in quanto tale, nei suoi principi informativi, e non specifici casi di importazione. Essa non avrebbe quindi da fornire alcuna prova circa tali importazioni.

12 Quanto al rapporto fra le norme relative alla libera pratica, di cui agli artt. 9 e 10 del trattato, e gli artt. 39 e seguenti sulla politica agricola comune, la Commissione osserva che le patate non rientrano in una organizzazione comune dei mercati, per cui sono soggette alle norme generali del trattato sull'unione doganale e sulla libera circolazione delle merci. Essa ricorda la costante giurisprudenza della Corte in proposito, soprattutto le sentenze 16 marzo 1977 (causa 68/76, Commissione/Repubblica francese, Racc. pag. 515, « patate »), 29 marzo 1979 (causa 231/78, Commissione/Regno Unito, Racc. pag. 1447, « patate ») e 25 settembre 1979 (causa 232/78, Commissione/Repubblica francese, Racc. pag. 2727, « carne ovina »).

13 Per quanto riguarda, in particolare, l'importazione delle patate originarie di Cipro, la Commissione deduce che si tratta, nella presente fattispecie, di contingenti comunitari, negoziati dalla Comunità e ripartiti a norma di regolamenti del Consiglio (regolamento 21 dicembre 1981, n. 3746, che stabilisce il regime da applicarsi agli scambi commerciali con Cipro, GU L 374, pag. 4; regolamento 22 marzo 1982, n. 671, recante apertura, ripartizione e modalità di gestione di un contingente comunitario di patate originarie di Cipro, GU L 79, pag. 3; regolamento 16 maggio 1983, n. 1226, avente lo stesso oggetto, GU L 131, pag. 3).

14 Quanto all'applicazione dell'art. 115, la Commissione rileva che l'Irlanda non le ha mai rivolto una domanda motivata, che avrebbe permesso di stabilire se ricorressero i presupposti di questa norma, tenuto conto della decisione della Commissione 20 dicembre 1979, n. 80/47, relativa ai provvedimenti di sorveglianza e di protezione che gli Stati membri possono essere autorizzati ad adottare nei confronti dell'importazione di taluni prodotti originari di paesi terzi e messi in libera pratica in altri Stati membri (GU L 16, pag. 14). In ogni caso, la Commissione sostiene che la deroga, ai sensi dell'art. 115, non può essere emessa con effetto retroattivo.

15 La Commissione assume infine che l'eccezione di ordine pubblico di cui all'art. 36 del trattato non può essere mai invocata per proteggere gli interessi economici di uno Stato membro.

Nel merito

16 Le circostanze della causa rendono anzitutto opportuno precisare l'oggetto ed i limiti della lite.

17 La lettera di diffida ed il parere motivato dimostrano che la Commissione, fatti salvi gli obblighi nascenti dagli accordi commerciali conclusi dalla Comunità, non solleva obiezioni circa il « Potatoes Order » del 1981 per quanto attiene alle importazioni dirette da paesi terzi. Poiché la Commissione non ha motivato il proprio punto di vista in proposito, la questione, che non è stata oggetto di contraddittorio, deve essere accantonata.

18 Si devono del pari ricondurre alle loro esatte dimensioni gli argomenti irlandesi secondo i quali l'emanazione del decreto sarebbe stata provocata dalle importazioni di patate primizie importate nel Regno Unito grazie ad un contingente doganale concesso a Cipro. Difatti, anche ammettendo che tali importazioni abbiano dato origine al provvedimento controverso, resta il fatto che il decreto di per se' ha carattere permanente e generale, per quanto riguarda l'importazione di patate di ogni provenienza, tranne quelle originarie degli Stati membri, e ciò in ogni stagione. Poco importa, quindi, che si tratti di patate primizie o di altre categorie di patate.

19 Da quanto precede discende che il decreto di cui è causa dev'essere valutato nei suoi principi, alla luce di quanto stabilisce il diritto comunitario, ma solo in rela-

zione alle patate originarie di paesi terzi e messe in libera pratica nella Comunità, accantonando invece la questione delle importazioni dirette. Gli argomenti svolti dal governo irlandese devono quindi essere esaminati entro i limiti così tracciati.

20 Ai sensi dell'art. 30 del trattato sono vietate fra gli Stati membri, salve restando le deroghe previste dal trattato stesso, « le restrizioni quantitative all'importazione », cioè ogni divieto d'importazione ed ogni altro provvedimento limitativo, sotto forma di licenza d'importazione o simili.

21 L'Irlanda ha svolto un complesso di argomenti sopra ricordati, per legittimare ciononostante l'esigenza, posta dal controverso decreto, della licenza d'importazione per le patate prodotte in qualsiasi paese o territorio diverso dagli Stati membri.

22 Non può essere accolto l'argomento dell'Irlanda relativo ai contatti previ con la Commissione ed alla inazione di questa durante una prima fase successiva alla notificazione del decreto. Pur se da ciò l'Irlanda ha potuto trarre l'impressione che il provvedimento non sollevasse obiezioni, la Commissione — nemmeno approvando tacitamente o espressamente il provvedimento adottato unilateralmente da uno Stato membro — non potrebbe attribuire a tale Stato il diritto di mantenere in vigore norme oggettivamente in contrasto col diritto comunitario.

23 Quanto all'argomento dell'incertezza sulla portata delle disposizioni del trattato relative alla libera pratica dei prodotti importati da paesi terzi, va in primo luogo rilevato che, secondo una giurisprudenza costante, iniziata con la sentenza 10 dicembre 1971 (causa 48/74, Charmasson, Racc. pag. 1383) e confermata dalle già menzionate sentenze 16 marzo 1977, 29 marzo 1979 e 25 settembre 1979, ai prodotti agricoli non rientranti in un'organizzazione comune dei mercati si applicano le norme generali del mercato comune, per quanto attiene all'importazione, all'esportazione ed alla circolazione intracomunitaria. Uno Stato membro non può quindi invocare le norme speciali degli artt. 39 e seguenti, che definiscono le basi della politica agricola comune, allo scopo di adottare o mantenere in vigore, nel proprio territorio, disposizioni, relative ad un prodotto non rientrante in un'organizzazione comune dei mercati, che deroghino ai principi del mercato comune.

24 In conformità a questi principi, stabiliti dagli artt. 9, 10 e 30 del trattato, come è stato ricordato dalla Corte nella sentenza 15 dicembre 1976 (Donckerwolcke, cit.), i provvedimenti di liberalizzazione degli scambi intracomunitari si applicano indistintamente ai prodotti originari degli Stati membri ed ai prodotti provenienti da paesi terzi che si trovino in « libera pratica » nella Comunità. Questi ultimi prodotti, una volta che siano stati regolarmente importati nella Comunità, osservando le vigenti disposizioni doganali e commerciali, sono, come la Corte ha rilevato, « definitivamente e totalmente equiparati ai prodotti originari degli Stati membri » (sentenza cit. punto 17).

25 Queste considerazioni valgono del pari per i prodotti importati nella Comunità grazie ad un contingente comunitario, anche qualora detto contingente sia più specificamente destinato al mercato di un determinato Stato membro, in forza vuoi di disposizioni convenzionali, vuoi di un'ulteriore ripartizione. Le merci rientranti in tale contingente, una volta che siano state regolarmente importate nello Stato membro destinatario, si confondono con i prodotti che vi si trovano in libera circolazione e devono quindi poter entrare senza ostacoli in ogni altro Stato membro, salvo espresse disposizioni contrarie adottate da una competente istituzione comunitaria.

26 Quanto all'eventuale applicazione dell'art. 115 del trattato ad una situazione del genere, la Commissione ha rilevato che, in mancanza di una domanda tempestivamente presentata dall'Irlanda, tale quesito non ha potuto essere esaminato. Va quindi respinto l'argomento dell'Irlanda secondo il quale il provvedimento adottato equivarrebbe sostanzialmente ad una deroga eventuale, concessa ai sensi dell'art. 115, tanto più che uno Stato membro non può, in questo campo, agire in modo unilaterale.

27 Da quanto detto emerge che l'Irlanda non era legittimata ad adottare unilateralmente un provvedimento di tutela che consentisse di limitare l'importazione di patate originarie di paesi terzi e messe in libera pratica nella Comunità. È irrilevante che questo provvedimento riguardi prodotti soggetti al regime generale stabilito dalle relative disposizioni doganali e commerciali ovvero prodotti soggetti ad uno speciale regime convenzionale, quale il contingente doganale concesso alla Repubblica di Cipro. Il provvedimento irlandese costituisce quindi una restrizione quantitativa vietata dall'art. 30 del trattato.

28 L'Irlanda, infine, non può invocare, a sostegno del controverso provvedimento, l'eccezione d'ordine pubblico di cui all'art. 36 del trattato. Come è stato costantemente sottolineato nella giurisprudenza della Corte, detta disposizione non può essere invocata da uno Stato membro per proteggere i propri interessi economici (v. sentenza 19 dicembre 1961, causa 7/61, Commissione/Repubblica italiana, Racc. pag. 639 e, da ultimo, sentenza 7 febbraio 1984, causa 238/82, Duphar, Racc. pag. 523, punto 23).

29 Da tutto ciò che precede discende che l'inadempimento è provato e quindi si deve dichiarare che l'Irlanda, esigendo delle licenze per l'importazione di patate originarie di paesi terzi che si trovino in libera pratica in uno Stato membro e vietando l'importazione di tali patate in mancanza di licenza, è venuta meno agli obblighi impostile dall'art. 30 del trattato CEE.

Sulle spese

30 Ai sensi dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese. L'Irlanda è rimasta soccombente e va quindi condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) **L'Irlanda, esigendo delle licenze per l'importazione di patate originarie di paesi terzi che si trovino in libera pratica in uno Stato membro e vietando l'importazione di tali patate in mancanza di licenza, è venuta meno agli obblighi impostile dall'art. 30 del trattato CEE.**

2) L'Irlanda è condannata alle spese.

Mackenzie Stuart Bosco Due Kakouris

Pescatore Koopmans Everling Bahlmann Galmot

Così deciso e pronunziato in Lussemburgo l'11 giugno 1985.

Il cancelliere
P. Heim

Il presidente
A. J. Mackenzie Stuart