Sentenza della Corte del 4 febbraio 1965 [1]

Massime

1. *Procedimento — Pronuncia pregiudiziale — Competenza della Corte — Interpretazione*
   (Trattato C.E.E., art. 177)

2. *Procedimento — Pronuncia pregiudiziale — Competenza della Corte — Limiti*
   (Trattato C.E.E., art. 177)

3. *Eliminazione delle restrizioni quantitative — Procedimento*

1. V. la massima n. 1 della sentenza 6/64, *Raccolta* X, p. 1131.

2. V. la massima n. 2 della sentenza 6/64, *Raccolta* X, p. 1131.

3. Il trattato non impone l'immediata abrogazione di tutte le disposizioni in materia di controllo delle importazioni esistenti all'atto della sua entrata in vigore, ma implica il divieto di qualsiasi restrizione o discriminazione nuova, l'obbligo di sopprimere gradualmente le restrizioni e discriminazioni esistenti e la necessità che esse siano eliminate al più tardi entro la fine del periodo transitorio.

Nel procedimento 20-64

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta, a norma dell'articolo 177 del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea, dal Tribunale civile di Roma nella causa dinanzi ad esso pendente fra la

S.R.L. ALBATROS,
con sede in Roma,

e

la SOCIÉTÉ DES PÉTROLES ET DES COMBUSTIBLES LIQUIDES (SOPÉCO),
con sede in Parigi,

1 — Lingua processuale : l'italiano.

LA CORTE

composta dai Signori :
Ch. L. Hammes, Presidente,
A. M. Donner (relatore) e R. Lecourt, Presidenti di Sezione,
L. Delvaux, A. Trabucchi, W. Strauss e R. Monaco, giudici,
Avvocato generale : J. Gand,
Cancelliere : A. Van Houtte,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

IN FATTO

Con contratto del 9 marzo 1959, l'*Albatros* s'impegnava a fornire alla Sopéco, che le avrebbe importate in Francia, 6.000 tonnellate di benzina all'anno. Il 28 aprile successivo, la Sopéco informava l'Albatros di non aver potuto ottenere dal competente organo francese la necessaria autorizzazione e di non essere quindi in grado di dare esecuzione al contratto e, con successive lettere 20 maggio e 29 novembre, chiariva che il rifiuto di autorizzazione era fondato sulla legge 30 marzo 1928 (*régime d'importation du pétrole*), legge a suo avviso in constrasto col Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea e, come tale, da ritenersi da questo abrogata.

L'*Albatros* citava la Sopéco dinanzi al Tribunale civile di Roma, per inadempimento del contratto, assumendo non trattarsi, a differenza di quanto sostenuto dalla Sopéco, di un caso d'impossibilità sopravvenuta — non potendosi ravvisare nel provvedimento dell'organo francese, provvedimento adottato in violazione del suddetto Trattato, un fatto impeditivo in tal senso opponibile — e chiedeva la condanna della convenuta all'adempimento del contratto ovvero la dichiarazione di risoluzione del medesimo, in ogni caso con la rifusione del danno. La Sopéco dal canto suo chiedeva, gradatamente, l'annullamento del contratto per errore essenziale di diritto, la dichiarazione di estinzione dell'obbligazione per impossibilità sopravvenuta, la dichiarazione della infondatezza in fatto della pretesa dell'attrice.

Nelle more del giudizio, le parti chiedevano la sospensione del procedimento e la trasmissione degli atti alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee, in quanto l'insorta controversia sollevava questioni d'interpretazione del Trattato C.E.E. Il Tribunale riconosceva il carattere pregiudiziale delle seguenti questioni :

A — Se l'articolo 30 del Trattato, in relazione al precedente articolo 3 e ai successivi articoli 31, 32 e 35, sia da

interpretare nel senso che esso ha, o meno, efficacia abrogativa sulle anteriori disposizioni, esistenti nell'ordinamento francese in ordine al « regime d'importazione del petrolio » e, in particolare, sulle disposizioni della legge 30 marzo 1928 (*Journal Officiel* 31 marzo 1928) e dei DD.LL. 8 agosto 1935 e 1° febbraio 1950, eventualmente contrastanti con le succitate norme del Trattato;

B — Se gli articoli 31 e 32 del Trattato, in relazione al precedente articolo 5, siano da interpretare nel senso che essi costituiscono, o meno, fonte normativa prevalente rispetto alla ordinanza n. 58892 del 24 settembre 1958, promulgata dallo Stato francese successivamente all'entrata in vigore del Trattato stesso (1° gennaio 1958), ordinanza integrativa e modificativa della citata legge 30 marzo 1928;

C — Se — nell'ipotesi che le suddette norme comunitarie siano da interpretare, ai fini di cui sopra, negativamente — l'articolo 33 del Trattato, in relazione al precedente articolo 5, sia da interpretare nel senso che il sistema normativo francese, quale risultante dall'assieme delle citate disposizioni della legge nazionale, sia soggetto, o meno, a caducazione successiva rispetto alla data di entrata in vigore del Trattato medesimo (1° gennaio 1958);

D — Se l'articolo 37 del Trattato, in relazione al precedente articolo 5, sia da interpretare nel senso che esso implica, o meno, la graduale abrogazione di eventuali monopoli pubblici operanti in base all'ordinamento francese che disciplina l'importazione di petroli,

e con ordinanza 18 gennaio 1964 (pervenuta in cancelleria e iscritta nel registro della Corte soltanto il 19 maggio 1964) ordinava la trasmissione degli atti alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee e sospendeva il giudizio fino alla pronuncia pregiudiziale della stessa Corte.

A norma dell'articolo 20 del Protocollo sullo Statuto della Corte, hanno presentato osservazioni le parti nella causa di merito, il Governo belga, il Governo francese, il Governo olandese e la Commissione della C.E.E.

Il *Governo dei Paesi Bassi* rileva che gli articoli da 30 a 37 del Trattato C.E.E. costituiscono un tutto unico il cui scopo fondamentale è l'abolizione delle restrizioni quantitative fra Stati membri. Essi non contengono una netta distinzione fra (1) le restrizioni quantitative all'importazione, (2) le misure di effetto equivalente e (3) le misure relative al commercio di Stato. Dette tre categorie non sarebbero disciplinate da proprie norme, distinte

fra loro e reciprocamente escludentisi. Non vi sarebbe quindi motivo di accertare a quale dei tipi sopra indicati appartenga il regime francese delle importazioni di petrolio il quale sarebbe comunque incompatibile col Trattato C.E.E. nella misura in cui le sue disposizioni :

a) essendo state adottate dopo l'entrata in vigore del Trattato, hanno apportato delle restrizioni all'importazione ovvero

b) rispetto alla situazione esistente all'atto dell'entrata in vigore del Trattato, limitano l'importazione di prodotti petroliferi da altri Stati membri ad un volume inferiore a quello contemplato nell'articolo 33 del Trattato.

L'Albatros sostiene che la Corte deve pronunciarsi :

a) sull'interpretazione degli articoli 30, 31, 32, 33, 37 in relazione alla legislazione francese sul petrolio, nell'applicazione che ne viene fatta e secondo la quale possono ottenere una licenza d'importazione per il petrolio e derivati soltanto gli enti o le persone che siano già titolari di un'autorizzazione speciale in conformità alla legge 30 marzo 1928.

b) Sul punto se detti articoli 30, 31, 32, 33, 37 siano idonei a produrre immediatamente effetto nell'ordinamento giuridico dei singoli Stati membri, e se di conseguenza i cittadini degli Stati membri possano trarre direttamente da essi dei diritti che il giudice è tenuto a tutelare.

Secondo l'Albatros, gli articoli 30 e seguenti, pur contemplando la graduale soppressione dei contingenti, impongono tuttavia l'immediata abolizione di qualsiasi misura restrittiva di altra natura, quale la concessione ad una ristretta cerchia di persone ben determinate di autorizzazioni speciali all'importazione. Gli articoli 31 e 32, i quali impongono agli Stati membri obblighi concreti e non equivoci, avrebbero valore precettivo. I provvedimenti adottati dal Governo francese a partire dal 1º gennaio 1959 sarebbero anch'essi in contrasto con l'articolo 33. L'articolo 37, anche ammettendo che esso sia applicabile nella specie, non osterebbe alla contemporanea applicazione delle disposizioni sopramenzionate.

La *Commissione della C.E.E.* osserva

— quanto alla prima questione, che l'articolo 30 del Trattato è una disposizione di carattere generale da applicarsi secondo le modalità contemplate negli articoli 31-37, entro i limiti e alle condizioni in essi stabiliti. Esso non può essere quindi ritenuto self-executing;

— quanto alla seconda questione, che gli articoli 31 e 32, in quanto stabiliscono un obbligo di standstill, hanno carattere self-executing ma che l'ordinanza n. 58/892 del 24 settembre 1958 non costituisce il fondamento del diniego di autorizzazione lamentato dalla Sopéco. Detto diniego è basato invece su una disciplina preesistente al Trattato e quindi sottratta all'impero degli articoli 31 e 32;

— quanto alla terza questione, che il regime francese d'importazione del petrolio ricade senza dubbio sotto l'articolo 37, la cui applicazione è assorbente rispetto all'applicazione dell'articolo 33;

— quanto alla quarta questione, che l'articolo 37, n. 1 lascia a discrezione degli Stati membri la scelta dei mezzi atti ad eliminare gradualmente le discriminazioni di cui trattasi e se ne deve quindi inferire che esso non ha natura self-executing, almeno sino alla scadenza del periodo transitorio.

Il *Governo francese* rileva anzitutto che, dato il modo in cui sono formulate, le questioni deferite dal Tribunale di Roma non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 177 il quale consente unicamente alla Corte di precisare il senso e la portata di una clausola del Trattato, senza peraltro attribuirle il potere di stabilire quali effetti tale interpretazione produca in concreto, né in ispecie di decidere se questo o quel regime interno sia abrogato o tuttora in vigore. La seconda questione sarebbe inconferente, posto che l'ordinanza 24 settembre 1958 riguarda il regime del petrolio grezzo considerato come nazionale e di conseguenza non è stata applicata dall'amministrazione francese nei confronti della Sopéco.

Lo stesso varrebbe per la quarta questione, dato che la nozione di gradualità, contenuta nell'articolo 37 del Trattato di Roma, non può evidentemente avere alcun rilievo in una controversia che risale all'inizio del 1959. Infine, le questioni deferite alla Corte di Giustizia non potrebbero in alcun modo contribuire alla risoluzione della controversia pendente dinanzi al Tribunale di Roma, dato che il giudice italiano non è certo competente a giudicare della legittimità di un atto dell'autorità pubblica francese. La domanda d'interpretazione del Tribunale di Roma sarebbe quindi irricevibile sotto il profilo dell'articolo 177 del Trattato.

Nel merito, il Governo francese precisa che la legge 30 marzo 1928 ha istituito un « monopolio delegato » ai sensi del diritto comunitario, come si evincerebbe dai lavori preparatori relativi all'articolo 37 del Trattato e dalla raccomandazione rivolta dalla Commissione alla Repubblica francese il 24 luglio 1963. Le tre prime questioni dovrebbero essere quindi risolte in senso negativo, posto che l'articolo 37 è una norma speciale che per sua natura deroga agli articoli 30, 31, 32 e 35 : questi ultimi potrebbero essere quindi presi in considerazione, per quanto riguarda il regime istituito con la legge del 1928, soltanto nei limiti in cui lo stesso articolo 37 fa ad essi richiamo. Data la sua inconferenza, l'ultima questione andrebbe del pari risolta in senso negativo.

Il *Governo belga*, dopo avere illustrato i pericoli inerenti all'applicazione esclusiva dell'articolo 37 nel caso del regime francese, sostiene che l'applicazione di detto articolo non può essere disgiunta da quella delle restanti disposizioni del Trattato, in ispecie di quelle contenute nel capitolo 2. In particolare, si dovrebbe comunque tener conto : *a*) dell'obbligo generale di « standstill »

sancito dall'articolo 31 e richiamato nell'articolo 37; *b*) del carattere graduale del riordinamento di cui all'articolo 33 e all'articolo 37, n. 3 : l'eliminazione graduale delle restrizioni esistenti all'atto dell'entrata in vigore del Trattato avrebbe dovuto avere inizio sin dal principio del 1959 e avrebbe dovuto comprendere non solo il petrolio grezzo estratto negli Stati membri, ma anche tutti i prodotti raffinati provenienti dagli stessi come pure i prodotti provenienti da paesi terzi che si trovino in libera pratica nella Comunità.

La Sopéco sostiene che il termine « abrogazione » usato dal Tribunale di Roma nella prima questione non dev'essere inteso nella sua comune accezione : si tratterebbe di stabilire se l'articolo 30 abbia reso inapplicabile (cioè « inopponibile »), nei rapporti fra Stati membri o fra i cittadini degli Stati membri, una legge interna che implichi restrizioni quantitative o misure di effetto equivalente, del genere di quelle contemplate attualmente dalla legge francese. La soluzione non potrebbe essere che affermativa, posto che l'articolo 30 vieta, in via generale e salvo deroga espressa, le restrizioni quantitative all'importazione, senza concedere alcuna dilazione per l'applicazione di tale divieto.

La seconda questione andrebbe risolta in senso affermativo, giacché gli articoli 1 e 2 dell'ordinanza 24 dicembre 1958 stabiliscono che soltanto alla scadenza della durata massima delle autorizzazioni in corso altre imprese possono essere ammesse ad importare prodotti petroliferi ed hanno quindi reso più difficile l'importazione in Francia di prodotti petroliferi, in contrasto col principio dello « standstill » sancito dagli articoli 31 e 32 del Trattato.

Infine, non sarebbe affatto dimostrato che il sistema normativo risultante dal complesso delle disposizioni di legge francesi ricada sotto l'articolo 37 del Trattato. In ogni caso, l'articolo 37 dovrebbe essere interpretato nel senso che i monopoli e le situazioni assimilate potranno sussistere, dopo la scadenza del periodo transitorio, soltanto nei limiti in cui non costituiranno un ostacolo per l'interpenetrazione delle economie dei sei Stati membri; gli ostacoli di tal genere sarebbero sin d'ora soggetti alla graduale eliminazione imposta dall'articolo 37, n. 1, e dovrebbero essere completamente eliminati entro il periodo transitorio.

Il procedimento si è svolto ritualmente. L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 2 dicembre 1964.

IN DIRITTO

Sulla competenza della Corte

È stato sostenuto che con le questioni deferite alla Corte si sarebbe voluta ottenere, attraverso l'articolo 177, una pronuncia

circa la compatibilità col Trattato di leggi ed atti amministrativi di uno Stato membro.

La Corte rileva che, a norma di detto articolo, i giudici nazionali possono chiedere alla Corte di statuire in via pregiudiziale sull'« interpretazione del Trattato », qualora venga dinanzi ad essi sollevata una questione vertente su detta interpretazione. In base a tale disposizione, tuttavia, la Corte non può applicare il Trattato ad una data fattispecie, né pronunciarsi sulla compatibilità di un provvedimento interno col Trattato stesso, come invece le spetta di fare nelle ipotesi contemplate dagli articoli 169 e 170.

Essa può cionondimeno desumere dal provvedimento di rinvio le questioni riguardanti l'interpretazione del Trattato in via pregiudiziale. Nella specie, la Corte non deve quindi statuire sulla compatibilità col Trattato delle disposizioni francesi relative all'importazione di petrolio, bensì interpretare le norme del Trattato, tenendo conto degli elementi giuridici esposti dal Tribunale di Roma.

È stato fatto carico a quest'ultimo di aver chiesto, soprattutto con le questioni B e D, un'interpretazione del Trattato che non sarebbe necessaria per dirimere la controversia dinanzi ad esso pendente.

La Corte osserva che l'articolo 177, basato sulla netta separazione tra la competenza dei giudici nazionali e quella della Corte, non consente a quest'ultima di esaminare i fatti, né di sindacare i moventi del rinvio.

Vanno pertanto disattesi gli argomenti diretti a far dichiarare l'incompetenza della Corte.

Nel merito

Dall'ordinanza di rinvio del Tribunale di Roma risulta che le questioni sono state formulate in occasione di un'azione intesa ad ottenere l'adempimento di un contratto ovvero il risarcimento del danno derivante dall'eventuale risoluzione dello stesso, azione alla quale sono state opposte due eccezioni inerenti, la prima alla nullità del contratto per errore essenziale di diritto e la seconda alla sopravvenuta impossibilità di esecuzione dovuta al fatto imprevedibile della violazione del Trattato da parte di uno degli Stati membri.

D'altro lato, l'ordinanza precisa che scopo principale del rinvio è l'accertamento dell'efficacia, sulla disciplina e sul regime giuridico dei prodotti petroliferi contemplati nel contratto, delle norme di liberalizzazione comunitaria nella stessa ordinanza menzionate e da considerarsi come facenti parte di un ordinamento giuridico « soprannazionale » comune alle parti nella causa di merito.

Come già si è osservato, la Corte non può pronunciarsi sulle questioni sottopostele nei limiti in cui esse presuppongono l'esame del regime francese delle importazioni di petrolio risultante dalle

disposizioni della legge 30 marzo 1928 e successive modificazioni. Non vi è quindi motivo di acclarare se detto regime costituisca un monopolio nazionale ai sensi dell'articolo 37 del Trattato.

Appare invece opportuno stabilire se durante il periodo transitorio, e precisamente nel 1959, epoca in cui sarebbero intervenuti l'errore essenziale di diritto e l'impossibilità di adempiere l'obbligazione, il Trattato implicasse l'abrogazione ipso jure delle norme emesse dagli Stati membri e contemplate nei vari articoli del capitolo relativo all'eliminazione delle restrizioni quantitative fra Stati membri, restrizioni menzionate nell'ordinanza di rinvio.

Detto capitolo contiene due categorie di disposizioni rilevanti nella specie : le une, cioè non solo gli articoli 31, primo comma, e 32, primo comma, del Trattato, ma anche l'articolo 37, n. 2, i quali vietano qualsiasi inasprimento delle restrizioni, delle discriminazioni e delle misure di effetto equivalente in atto al momento dell'entrata in vigore del Trattato, per la loro stessa natura possono essere applicate soltanto alle misure interne posteriori a tale momento; le altre sono contenute negli articoli 32, secondo comma, e 33, i quali prescrivono la graduale abolizione, durante il periodo transitorio e secondo un certo ritmo, delle restrizioni quantitative in essi contemplate, come pure nell'articolo 37, primo e terzo comma, il quale prescrive il graduale riordinamento dei monopoli nazionali secondo un ritmo da adattarsi a quello contemplato negli articoli 30-34 per gli stessi prodotti.

In primo luogo, la nozione di gradualità non implica quella di abrogazione immediata ed ipso jure delle disposizioni interne cui detti articoli si riferiscono. In secondo luogo, il ritmo di riordinamento previsto non consente di determinare a priori i vari momenti del periodo transitorio in cui gli ostacoli di cui trattasi devono essere eliminati, mentre rende manifesto che gli Stati membri non erano tenuti a sopprimerli completamente sin dal 1959.

Il Trattato non impone quindi l'immediata abrogazione di tutte le disposizioni in materia di controllo delle importazioni esistenti all'atto della sua entrata in vigore, mentre implica il divieto di qualsiasi restrizione o discriminazione nuova, l'obbligo di sopprimere gradualmente le restrizioni e discriminazioni esistenti e la necessità che esse siano eliminate al più tardi entro la fine del periodo transitorio.

Gl'interessati che si ritenessero lesi da provvedimenti illegittimi di uno Stato membro possono del resto in ogni momento adire i giudici di detto Stato competenti a sindacare ed eventualmente annullare i provvedimenti stessi, onde tutelare adeguatamente i loro diritti ed interessi, restando aperta a detti giudici la possibilità di valersi, facoltativamente o meno a seconda dei casi, dell'articolo 177 al fine di ottenere l'interpretazione, uniforme per l'intera Comunità, delle complesse disposizioni del sopramenzionato capitolo 2 e dei rapporti fra di esse.

Le considerazioni che precedono valgono indistintamente per tutte le questioni deferite dal Tribunale di Roma, senza che sia necessario considerarle separatamente. Nella specie, nemmeno occorre risolvere la questione se l'applicazione dell'articolo 37 ai monopoli nazionali escluda l'applicazione di qualsiasi altra disposizione contenuta nel capitolo relativo all'eliminazione delle restrizioni quantitative fra Stati membri, posto che alla luce degli elementi giuridici forniti dal giudice a quo, l'effetto della soluzione positiva sarebbe identico a quello della soluzione negativa.

Infine, non vi è motivo di accertare nella specie quali fra le disposizioni menzionate dal giudice proponente siano direttamente applicabili agli amministrati negli Stati membri.

Di conseguenza, a proposito delle questioni sottopostele, la Corte può soltanto dichiarare che nessuna delle disposizioni del Trattato in esse menzionate implica abrogazione ipso jure alla data dell'entrata in vigore del Trattato delle restrizioni quantitative, delle discriminazioni e delle misure di effetto equivalente in atto a tale data, ovvero obbliga gli Stati ad eliminarle completamente sin dal 1959.

Le spese

Le spese sostenute dalla Commissione della C.E.E. e dai Governi olandese, francese e belga, i quali hanno presentato osservazioni, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa di merito, l'attuale giudizio ha il carattere di un incidente sollevato nella lite pendente dinanzi al Tribunale civile di Roma.

Per questi motivi :

Letti gli atti di causa,

Sentita la relazione del giudice relatore,

Sentite le osservazioni delle parti nella causa di merito, della Commissione della Comunità Economica Europea e dei Governi olandese, francese e belga,

Sentite le conclusioni dell'avvocato generale,

Visti gli articoli 30, 31, 32, 33, 37 e 177 del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea,

Visto il Protocollo sullo Statuto della Corte di Giustizia della Comunità Economica Europea,

Visto il Regolamento della Corte di Giustizia delle Comunità Europee,

LA CORTE

dichiara :

Nessuna delle disposizioni del Trattato considerate dal Tribunale di Roma implica abrogazione ipso jure alla data dell'entrata

in vigore del Trattato delle restrizioni quantitative, delle discriminazioni e delle misure di effetto equivalente in atto a tale data, ovvero obbliga gli Stati ad eliminarle completamente sin dal 1959.

e statuisce :

Spetta al Tribunale di Roma provvedere sulle spese del presente giudizio.

Così deciso a Lussemburgo, il 4 febbraio 1965.

Hammes Donner Lecourt
Delvaux Trabucchi Strauss Monaco

Letto in pubblica udienza a Lussemburgo, il 4 febbraio 1965.

Il Cancelliere Il Presidente
A. Van Houtte Ch. L. Hammes

Conclusioni dell'avvocato generale Joseph Gand 2 dicembre 1964 [1]

Signor Presidente, signori giudici,

Le domande di decisione pregiudiziale a voi rivolte dalle giurisdizioni degli Stati membri possono essere raggruppate in due categorie ben distinte. Talvolta vi si chiede di chiarire la portata di particolari disposizioni di regolamenti comunitari, che possono interessare solo pochi specialisti; tal altra invece — e per risolvere una controversia in apparenza banalissima — vi si chiede di interpretare alcuni articoli fondamentali del Trattato di Roma.

La causa in corso va senz'altro classificata nella seconda categoria. Il rifiuto di pagare una fattura relativa al consumo di energia elettrica, opposto da un avvocato milanese, ha fatto sì che nella vostra sentenza del 15 luglio scorso voi vi pronunciaste su alcuni aspetti del diritto di stabilimento e del regime dei monopoli di Stato. Oggi, il Tribunale civile di Roma si rivolge a voi a proposito della mancata esecuzione di un contratto avente ad oggetto l'importazione, in Francia, di 6.000 tonnellate di benzina, formulando quattro quesiti in merito all'interpretazione degli articoli 30-37 del trattato, relativi alle restrizioni quantitative e ai

1 — Traduzione dal francese.