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.

monopoli, quesiti che vi sono sottoposti in riferimento al regime francese dell'importazione di idrocarburi.

È sufficiente dire che la portata giuridica e l'importanza pratica della sentenza che pronunzierete trascendono gli interessi delle due parti contendenti dinanzi al giudice italiano; e, per eliminare qualsiasi dubbio in proposito, basta notare che, oltre alla Commissione, anche tre Stati membri — Belgio, Francia e Paesi Bassi — hanno presentato osservazioni, sia pure fra loro non concordanti.

I fatti, che sono stati rievocati nella discussione orale, vi sono noti. La *Société des pétroles et des combustibles liquides* SOPÉCO, Società francese, aveva concluso nel marzo 1959 con la S.R.L. Albatros — la cui sede è a Roma — un contratto avente ad oggetto l'importazione in Francia di 6.000 tonnellate di petrolio raffinato all'anno, da consegnarsi in partite di 400-600 tonnellate mensili. L'11 aprile 1959 l'Ufficio cambi francese respingeva la richiesta della Sopéco diretta ad ottenere la licenza di importazione di 500 tonnellate, con la motivazione che detta Società « non era autorizzata a effettuare importazioni all'ingrosso di prodotti petroliferi (legge 30 marzo 1928) ». L'atto con cui si rifiuta una licenza di importazione è per il diritto francese un atto amministrativo, suscettibile di essere impugnato per eccesso di potere dinanzi al giudice amministrativo. La SOPÉCO non iniziò tale procedimento ma, citata dinanzi al foro italiano da parte del venditore, che chiedeva l'esecuzione del contratto oppure la sua risoluzione più il risarcimento dei danni, invocò sia l'errore essenziale di diritto sia la forza maggiore, da essa ravvisata nel rifiuto, che sosteneva essere avvenuto in violazione del Trattato di Roma. Essa ha chiesto che vi fossero trasmessi gli atti di causa per l'interpretazione del Trattato, e l'Albatros aderì a tale richiesta. Dopo alcuni incidenti di ordine processuale — cancellazione della causa dal ruolo il 25 gennaio 1962, nuova instaurazione della causa il 29 maggio 1963 — il Tribunale civile di Roma, con ordinanza 18 gennaio 1964 — che però vi fu trasmessa solo quattro mesi dopo — vi ha adito, a norma dell'articolo 177, per la soluzione di quattro questioni che si possono così riassumere :

A — Se l'articolo 30 del Trattato, in relazione agli articoli 3, 31, 32 e 35, sia da interpretare nel senso che esso ha efficacia abrogativa sulle anteriori disposizioni dell'ordinamento francese in ordine all'importazione del petrolio, in particolare sulla legge 30 marzo 1928.

B — Se gli articoli 31 e 32 del Trattato, in relazione all'articolo 5, costituiscano fonte normativa prevalente rispetto all'Ordinanza del 24 settembre 1958 che, successivamente all'entrata in vigore del Trattato, ha integrato e modificato la legge 30 marzo 1928.

C — Se, nell'ipotesi che le questioni ad A e B vengano risolte in senso negativo, l'articolo 33 del trattato abbia reso caduca la disciplina normativa francese.

D — Se l'articolo 37, in relazione all'articolo 5, implichi la graduale abrogazione di eventuali monopoli pubblici operanti in base alle norme francesi sull'importazione del petrolio.

È anzitutto necessario decidere sulla ricevibilità della richiesta di interpretazione, formalmente contestata dal Governo francese. Questo infatti sostiene che con i quesiti A e C — ammesso che li si possa considerare come vertenti sulla compatibilità con il Trattato delle disposizioni dell'ordinamento francese sulla importazione del petrolio anteriori al Trattato stesso — vi si vorrebbe fare risolvere un eventuale conflitto fra il diritto comunitario e il diritto interno francese, il che non rientrerebbe nella vostra competenza. I quesiti B e D invece non sarebbero pertinenti. L'Ordinanza 24 settembre 1958, che riguarda il petrolio considerato nazionale, non è stata invocata dall'amministrazione francese nei confronti della Sopéco. D'altra parte, la nozione di gradualità contenuta nell'articolo 37 escluderebbe la possibilità di invocare tale articolo in merito a una controversia sorta all'inizio del 1959.

Spetta a voi di vigilare sull'esecuzione del Trattato di Roma e quindi dell'articolo 177, come di tutte le altre clausole della citata convenzione; a voi spetta, secondo il Governo francese, tracciare i limiti della sua applicazione; e non dovete permettere che esso sia utilizzato per eludere altre disposizioni del Trattato come, per esempio, quelle degli articoli 169-173, o per permettere a un giudice nazionale di invadere la sfera riservata alla competenza dei giudici di altri Stati membri.

Spesso, in occasione di precedenti richieste di decisione pregiudiziale, avete dovuto superare analoghe obiezioni, affermando anzitutto la vostra competenza ogniqualvolta si tratta di questioni sull'interpretazione del Trattato o di un regolamento comunitario, anche se è necessario dedurre « dall'imperfetta formulazione del provvedimento di rinvio da parte del giudice nazionale le sole questioni attinenti a detta interpretazione » (Costa c/E.N.E.L., 6-64), il che, nel caso in esame, non è certo impossibile. D'altra parte, nell'ambito dell'articolo 177, non vi è concesso né di applicare il Trattato a una fattispecie concreta né decidere sulla validità di un provvedimento di diritto interno; voi potete solo interpretare gli articoli del Trattato « tenuto conto dei dati giuridici esposti dal giudice di merito ». Sono infine sottratti alla vostra valutazione sia le considerazioni che hanno potuto guidare tale giudice nella scelta delle questioni, sia il fatto che egli le ritenga conferenti per la soluzione della controversia dinanzi a lui pendente (26/62, Van Gend).

Queste regole, sicuramente logiche, fanno però sorgere alcuni problemi che l'avvocato generale Lagrange ha indicato nelle conclusioni relative alla causa Costa. Intanto, è difficile individuare il limite fra interpretazione e applicazione del Trattato, distinguendo così ciò che è di competenza del giudice comunitario da ciò che

rientra invece in quella dei giudici nazionali, limite che in caso di conflitto non si sa a quale giudice spetti determinare. Ci si chiede inoltre se sia necessario spingere fino alle estreme conseguenza il principio secondo il quale la Corte non deve valutare le considerazioni che si trovano a fondamento del rinvio disposto dal giudice nazionale per ottenere una decisione pregiudiziale, anche se la questione posta non ha manifestamente alcun rapporto con la controversia principale. Se, in altre parole, anche in questo caso la Corte sia tenuta a dare un'interpretazione astratta, dottrinale, inconferente per la soluzione di una controversia ma suscettibile di essere invocata ad altri fini e di creare dei conflitti con i giudici o con le autorità nazionali. Può darsi che un giorno voi dobbiate fissare un limite a ciò che risulterà essere un abuso di un determinato procedimento.

Nell'ipotesi qui esaminata, il Tribunale civile di Roma si è preoccupato di precisare le ragioni che a suo parere rendevano necessaria l'interpretazione del Trattato. Si tratta di stabilire se, al momento della conclusione del contratto, l'acquirente poteva ragionevolmente presumere che la licenza di importazione da lui richiesta gli fosse negata in base alla legislazione anteriore, o se invece poteva fare affidamento sulla concessione della licenza stessa a causa delle modifiche, per ipotesi dovute alla sopravvenienza del Trattato, nella disciplina normativa e nella pratica amministrativa. Ed è al fine di valutare questo aspetto « soggettivo » del comportamento dell'acquirente (il termine « soggettivo » è usato nella motivazione dell'ordinanza) che vi si chiede di interpretare il Trattato.

Ciò spiega senza dubbio due rilievi su cui durante la discussione si è insistito a nome del Governo francese. Il primo è che, in tutti i casi finora a voi sottoposti, i giudici nazionali cercavano chiarimenti sulla liceità della legge interna, o di un atto del loro governo, rispetto al Trattato di Roma. Era quindi logico che la Corte, dopo avere interpretato il Trattato, lasciasse ai giudici stessi il compito di dedurne le conseguenze nell'ambito della loro competenza e in riferimento alla controversia dinanzi a loro pendente. Nel caso in esame, invece, l'interpretazione del Trattato verrebbe usata dal giudice italiano nei confronti della legge francese.

D'altra parte il Governo francese pone in dubbio l'esistenza di un nesso giuridico tra l'interpretazione che darete e la definizione della causa di merito. È certo che il giudice italiano, se ho ben compreso la sua ordinanza, sarà libero di dedurre dalla risposta che voi darete alle questioni propostevi — positiva o negativa che sia — le conseguenze che riterrà opportune per quanto riguarda il merito, dal momento che per lui si tratta di apprezzare il comportamento soggettivo del debitore.

Questi due rilievi, pur avendo il merito di porre in luce gli aspetti piuttosto singolari della causa, non sono però tali, a mio

avviso, da legittimare una vostra dichiarazione di incompetenza. Si è spesso sottolineato che l'ordinamento giuridico comunitario e gli ordinamenti giuridici nazionali sono ben distinti fra loro. A voi spetta interpretare il Trattato; e non si tratta soltanto di una facoltà ma, una volta che ve ne sia stata fatta richiesta, di un obbligo. Rifiutare tale interpretazione perché ne potrebbe derivare, per quanto riguarda la causa di merito, un'interferenza del giudice di uno Stato membro nella competenza del giudice di un altro Stato membro, significherebbe risolvere un conflitto di competenza, e ciò non è compito vostro. D'altra parte, se la vostra interpretazione del Trattato, vincolante per il giudice nazionale, lo lascia libero di trarne le conseguenze che crede per la soluzione della controversia, entro i limiti in cui tale soluzione dipende da apprezzamenti soggettivi, ciò non basta per escludere ogni legame giuridico tra l'interpretazione e la controversia. Inoltre, con ciò si ritorna al problema della « pertinenza » delle questioni che vi sono sottoposte, pertinenza che vi siete sempre rifiutati di controllare.

Vi propongo quindi di respingere l'eccezione di irricevibilità sollevata dal Governo francese e di rispondere ai quesiti che vi sono stati posti nei limiti della vostra competenza e nell'ambito dell'attuale controversia sorta, ricordiamolo, dalla mancata esecuzione di un contratto concluso nel marzo del 1959.

1) Con il quesito ad A vi si chiede se l'articolo 30 del Trattato in relazione agli articoli 3, 31, 32 e 35 debba essere inteso, come avente efficacia abrogativa delle disposizioni anteriori dell'ordinamento francese in ordine all'importazione del petrolio, e in particolare delle disposizioni della legge 30 marzo 1928, dei decreti 8 agosto 1935 e 1º febbraio 1950, che siano in contrasto con i summenzionati articoli del Trattato.

La questione, a prescindere dalla sua difettosa formulazione, riguarda in pratica la possibilità di riconoscere all'articolo citato carattere self-executing.

Tale articolo, che inizia il capo 2 sull'abolizione delle restrizioni quantitative, così recita :

« Fatte salve le disposizioni che seguono, sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione e ogni altra misura di effetto equivalente ».

Seguono alcuni articoli che escludono rispettivamente l'introduzione di nuove restrizioni quantitative (art. 31) e il restringimento dei contingenti (art. 32), il cui ritmo di graduale abolizione è fissato dall'articolo 33. Viene infine l'articolo 37, che riguarda il riordinamento dei monopoli.

Le società Albatros e Sopéco interpretano l'articolo 30 nel senso che, fatta eccezione per i contingenti, la cui graduale abolizione è espressamente prevista dagli articoli 32 e 33, ogni altra restrizione quantitativa e ogni misura di effetto equivalente cessano di operare al momento dell'entrata in vigore del Trattato. E fanno

rientrare fra le misure contemplate in tale articolo qualsiasi sistema che subordini l'importazione alla preventiva concessione governativa di autorizzazioni speciali. Vi è qui un chiaro riferimento al regime previsto dalla legge francese del 30 marzo 1928. E, argomentando dalla vostra sentenza 26-62 — secondo la quale l'articolo 12 del Trattato, che vieta l'introduzione di nuovi dazi doganali, ha carattere self-executing — vi si chiede di riconoscere lo stesso carattere anche all'articolo 30.

Almeno il primo punto di questa tesi trova conforto nell'autorità del *Manuale di diritto delle Comunità europee* del Catalano, pag. 328. Io però condivido il parere della Commissione, contrario all'accoglimento della tesi riferita. Anzitutto l'articolo 30, relativo all'eliminazione delle restrizioni esistenti, non ha alcun punto in comune con l'articolo 12, che vieta l'introduzione di nuove restrizioni imponendo, come avete avuto occasione di affermare, un obbligo meramente passivo di « non fare ». In secondo luogo, e soprattutto, la tesi delle società sembra urtare contro lo spirito generale del Trattato, ossia contro il fine da questo perseguito dell'eliminazione *graduale* di qualsiasi ostacolo alla libera circolazione così delle persone, dei servizi, dei capitali come delle merci. Alla nozione di procedimento per gradi si fa riferimento a proposito dei contingenti, delle misure aventi effetto equivalente, delle restrizioni quantitative all'esportazione e del riordinamento dei monopoli, e ciò rispettivamente negli articoli 32, 33-7, 34 e 37. Con l'articolo 35, infine, gli Stati membri si dichiarano disposti a eliminare « le proprie restrizioni quantitative all'importazione », e non solo i loro contingenti, secondo un ritmo più rapido di quello imposto dagli articoli precedenti, il che esclude l'obbligo di eliminare tali restrizioni immediatamente, qualunque sia la loro natura. Sarebbe stato del resto poco realista, da parte degli autori del Trattato, regolare nella maniera più severa e più rigida misure di natura diversa e meno conosciute dei contingenti, che per tale ragione richiedono in modo particolare un periodo di transizione.

Tutto ciò fa pensare che l'articolo 30, come pure l'articolo 3, anch'esso richiamato nella questione ad A, sia una disposizione di carattere generale di cui gli articoli 31 -37 costituiscono la concretizzazione e lo sviluppo; esso si applica alle condizioni e entro i limiti fissati da questi ultimi, e potrebbe essere considerato self-executing solo per la parte in cui si riferisce ad articoli che rivestono tale carattere, come gli articoli 31, 32 o 37, dei quali mi occuperò più innanzi. Non ritengo però buon metodo considerare self-executing un principio generale, sia pure in riferimento ad altri articoli che enunciano regole precise e positive. Penso quindi che l'articolo 30 non abbia di per sé alcun effetto immediato sulle legislazioni nazionali anteriori al Trattato e in particolare sulle norme della legge 30 marzo 1928 e dei decreti 8 agosto 1935 e 1° febbraio 1950. A mio parere, quindi, la questione ad A va risolta in senso negativo.

2) A questo punto della discussione non credo si possano esaminare gli altri quesiti in ordine successivo e secondo il modo in cui essi si susseguono nel provvedimento di rinvio. Il quesito B riguarda gli effetti degli articoli 31 e 32 sulle norme posteriori al Trattato; il quesito C attiene agli effetti, sul regime francese dell'importazione del petrolio, dell'articolo 33, relativo alla graduale abolizione dei contingenti; il quesito D, infine, pone il problema della graduale eliminazione dei monopoli pubblici. Ora, sui rapporti tra questi diversi articoli, sulla loro interdipendenza, sulla loro applicazione esclusiva o congiunta, si sono sostenute nella fase scritta e richiamate nella discussione le tesi più diverse. Per il Governo francese e, meno recisamente, per la Commissione, a un regime come quello francese può essere applicato solo l'articolo 37. Il Governo belga pone invece in dubbio che una disciplina normativa così complessa sia tale da dar vita a una delle situazioni ipotizzate dall'articolo 37-1. Il Governo dei Paesi Bassi, infine, sostiene con molto vigore che non vi è una netta distinzione, nel capo II, fra le restrizioni quantitative all'importazione, le misure di effetto equivalente e il regime di « commercio di Stato » o dei monopoli; sostiene ancora che tutte le disposizioni del capo citato riguardano i tre tipi di misure, che non sono rette ciascuna da regole proprie e fra loro distinte.

Per prendere posizione fra questi diversi punti di vista, e poi rispondere ai quesiti proposti, è quindi logicamente necessario stabilire per prima cosa se l'articolo 37 riguardi un regime simile a quello esistente in Francia in ordine all'importazione del petrolio al momento dell'entrata in vigore del Trattato. E, in caso affermativo, se tale articolo debba o no essere applicato congiuntamente a quegli articoli precedenti cui il Tribunale civile di Roma fa riferimento.

L'articolo 37-1 fissa l'ambito di applicazione delle regole poste dai paragrafi successivi. Esso riguarda i monopoli nazionali che rivestono carattere commerciale, i monopoli di Stato delegati e « ogni organismo per mezzo del quale uno Stato membro, de iure e de facto, controlla, dirige o sensibilmente influenza, direttamente o indirettamente, le importazioni o le esportazioni fra gli Stati membri ». Questi ultimi sono tenuti a « riordinarli » gradualmente in modo tale che, alla fine del periodo di transizione, risulti esclusa qualsiasi discriminazione tra i cittadini degli Stati membri per quanto riguarda le condizioni relative all'approvvigionamento e agli sbocchi. L'articolo in questione contiene una clausola di standstill, di cui avete definito la portata e alla quale avete riconosciuto carattere self-executing con la sentenza del 15 luglio scorso (6/64, Costa c/ Enel). Esso indica il ritmo dei provvedimenti enunciati nel paragrafo 1 e incarica la Commissione di formulare, fin dalla prima tappa, raccomandazioni in merito al ritmo e alle modalità da seguire nell'attuazione del descritto riordinamento.

L'esistenza di un regime particolare per i monopoli e gli organismi assimilati si fonda, a mio parere, su due ragioni, di cui una politica e una tecnica. Il fatto che l'importazione di certi prodotti fosse soggetta, al momento della stipulazione del Trattato, a un regime di monopolio commerciale, è sufficiente per dimostrare che gli Stati interessati attribuivano a questi prodotti un'importanza tale da averli voluti sottrarre interamente al libero gioco di mercato, libero gioco su cui si fondava il loro commercio privato, anche se largamente limitato dai contingenti. La disciplina delle importazioni, attuata con il monopolio, si poneva nel quadro di una politica generale che esorbitava ampiamente dalla politica economica o finanziaria. Era quindi inutile — e comunque di fatto impossiible — chiedere loro la soppressione immediata e radicale dei monopoli.

Ma è soprattutto il meccanismo dei precedenti articoli del capo II che sembrava poco idoneo a raggiungere i fini perseguiti dal Trattato per quanto riguarda i monopoli. Se lo Stato, detentore del monopolio, desidera importare quantità minori di quelle che importerebbe il mercato nell'ipotesi del libero scambio, esso può attuare tale limitazione con metodi diversi da quelli del contingentamento. Una volta che nell'ambito del commercio privato venga aperto un contingente, l'importatore utilizzerà la facoltà concessagli secondo le possibilità di sbocchi del mercato nazionale. Lo Stato detentore del monopolio si ispirerà, per importare il prodotto oggetto del contingente, alle stesse considerazioni che l'hanno portato a creare il monopolio e non ai reali bisogni del mercato. Senza contare che, per quanto riguarda il controllo delle importazioni, il monopolio interviene sui prezzi e, a volte, sul commercio all'ingrosso e al minuto.

Ad ogni modo, anche se sottoposti a un regime differente, i monopoli finiscono con l'adeguarsi, per lo meno in ultimo, ai principi informatori del Trattato, che nel capo II trovano la loro espressione concreta. Allo scadere del periodo transitorio essi dovranno essere stati riordinati in maniera tale da non implicare alcuna discriminazione fra i cittadini degli Stati membri. Ciò significa che, anche se l'istituzione del monopolio non è destinata necessariamente a scomparire, essa funzionerà in maniera notevolmente diversa.

Fatte queste osservazioni di carattere generale, si tratta ora di vedere se un regime quale il sistema francese dell'importazione del petrolio rientri nell'ambito dell'articolo 37 del Trattato. L'ampia descrizione di tale regime, che è già stata fatta, mi consente di ridurre la questione all'essenziale e di esaminarla solo a partire dal momento in cui è stata presentata, al Tribunale di Roma, l'istanza che ha portato al rinvio dinanzi alla Corte.

La legge 30 marzo 1928 sottopone al controllo dello Stato e alla concessione con decreto di un'autorizzazione speciale, l'importazione

del petrolio grezzo, dei suoi derivati e dei suoi residui. Vi sono alcune differenze nella disciplina a seconda che l'autorizzazione concessa riguardi l'una o l'altra di queste due categorie di prodotti (noto, per inciso, che il contratto tra la Società Albatros e la Société Sopéco aveva ad oggetto l'importazione di benzina, e non di petrolio grezzo). In ogni caso, il decreto fissa la durata dell'autorizzazione entro un limite massimo stabilito dalla legge e nello stesso tempo fissa il volume delle importazioni autorizzate. Quando si tratta di prodotti finiti, tale volume è « provvisoriamente illimitato », tranne per la benzina e i lubrificanti, per i quali il decreto di autorizzazione fissa in modo preciso la quantità che può essere importata. Quando si tratta di petrolio grezzo, la quantità oggetto di autorizzazione è determinata in modo da permettere la lavorazione e la messa in consumo di un dato quantitativo di benzina e di lubrificanti. Il che tende, evidentemente, a dare impulso alle raffinerie. La quantità autorizzata può, entro certi limiti, essere aumentata o diminuita dallo Stato finché dura l'autorizzazione, ma sempre con un provvedimento di carattere generale e nella stessa proporzione.

Speciali e limitate nel tempo, queste autorizzazioni impongono inoltre agli importatori un certo numero di obblighi. Gli importatori devono essere francesi o, se si tratta di società, avere dirigenti francesi; essi sono in particolare tenuti a fornire periodiche e dettagliate informazioni sulla loro attività e a fare approvare preventivamente tutte le operazioni importanti a queste connesse; devono disporre di un'organizzazione per l'approvvigionamento e le consegne corrispondente ai loro bisogni e costituire stocks di riserva; devono, in caso di necessità, fornire per primi i servizi pubblici; lo Stato può infine costringerli a eseguire, eventualmente, i cosiddetti contratti « di interesse nazionale », in proporzione ai loro diritti di importazione. Per quanto riguarda gli importatori di petrolio grezzo, essi devono inoltre, se sono anche autorizzati a importare prodotti finiti, raffinare nei loro impianti il 90 % del prodotto che immettono sul mercato interno.

Il regime instaurato dalla legge del 1928, a parte qualche mutamento in merito alla durata delle autorizzazioni, non ha subito modifiche né per quanto riguardava il suo principio informatore né per quanto atteneva alla sua applicazione, fino all'entrata in vigore del Trattato. Poco tempo dopo è stata emanata — il 24 settembre 1958 — un'ordinanza sulla quale si impernia il quesito B e che esaminerò fra breve. Poi si sono susseguiti alcuni testi, analizzati dalla Sopéco nella sua memoria : decreto del 16 ottobre 1961, che ha esteso ai prodotti di origine nazionale un regime ispirato a quello dei prodotti importati — decreti del 27 febbraio 1963, sulle operazioni di importazione del petrolio grezzo. Questi decreti non interessano la controversia perché, essendo posteriori al rifiuto di licenza opposto alla Société Sopéco, non sono stati

indicati dal giudice italiano fra le norme in riferimento alle quali vi si è chiesto di interpretare il Trattato. E, per giunta, i decreti del 27 febbraio 1963 riguardano esclusivamente l'importazione del petrolio grezzo, mentre l'operazione cui la Sopéco si era impegnata concerneva l'importazione di benzina.

Ci si chiede allora se l'articolo 37 contempla un regime così complesso come quello ora analizzato. Per decidere tale questione che verte su una nozione di diritto comunitario, tralascerò le indicazioni, del resto contraddittorie, che nella fase scritta sono state fornite sulle intenzioni degli autori della legge del 1928; per la stessa ragione non terrò conto della sentenza emessa il 19 giugno scorso dal Consiglio di Stato francese. Quando si tratta di interpretare il significato e la portata di un articolo del Trattato, voi soli siete competenti, fatte salve le disposizioni del secondo paragrafo dell'articolo 177.

Ora, tale articolo riguarda ipotesi molto diverse, e precisamente, oltre ai monopoli nazionali, anche i monopoli di Stato delegati come pure qualsiasi organismo per mezzo del quale uno Stato controlla, dirige o sensibilmente influenza, direttamente o indirettamente, le importazioni o le esportazioni fra gli Stati membri. In altri termini, esso prevede, oltre al caso in cui lo Stato si riserva l'esclusiva gestione di un prodotto, anche quello in cui trasferisce tale diritto esclusivo a un rappresentante, per esempio a un concessionario, e infine — ipotesi questa nello stesso tempo più vaga e più comprensiva — il caso in cui esso controlla, dirige, influenza sensibilmente le importazioni o le esportazioni fra gli Stati membri.

Il regime francese è caratterizzato da una pluralità di importatori in concorrenza fra loro; ciò esclude che lo si possa qualificare come monopolio di Stato, proprio oppure delegato. Al contrario, mi sembra che esso costituisca uno di quei tipi di controllo delle importazioni previsti dall'articolo 37-1 del Trattato. Non sembra contestabile, per quanto frammentarie siano le indicazioni che si hanno sui negoziati che hanno preceduto il Trattato di Roma, che il sistema francese sia stato allora considerato tale da rientrare nell'ambito dell'articolo 37. La Commissione, dopo essersi riservata di decidere, ha nettamente preso posizione in tal senso e il 24 luglio 1963 ha rivolto al Governo francese una raccomandazione sulla base dell'articolo citato. La stessa tesi è sostenuta dal Catalano (*Manuale di diritto delle Comunità europee*, p. 329 e s.) e da Karl Schilling, in uno studio sul Trattato C.E.E. e i monopoli commerciali nazionali (Sociaal-Economische Wetgeving, dicembre 1960, pagg. 241-248). Aggiungerò, per rispondere a un'osservazione del Governo belga, che il carattere complesso di questa disciplina non esclude, ma addirittura conferma, che essa fa parte della categoria prevista dall'articolo 37-1, 2º comma.

Ben più delicata di quella finora esaminata, che a mio parere

non solleva difficoltà degne di rilievo, è la questione dei rapporti tra l'articolo citato e quelli che lo precedono. Essa può venire risolta in due opposte maniere : o si scompone il regime di cui all'articolo 37 e si applicano direttamente a ognuno degli elementi che caratterizzano il monopolio le regole degli articoli precedenti, alle condizioni da essi fissate (per esempio, condizioni di ritmo, o possibilità, per la Commissione, di porre determinate regole per mezzo di direttive), oppure si ammette che solo l'articolo 37 è direttamente applicabile all'ipotesi dei monopoli e degli organismi a questi assimilati; il che non significa che l'applicazione delle regole contenute negli articoli precedenti sia del tutto esclusa, ma solo che questi articoli sono applicabili per mezzo dell'articolo 37, nei limiti in cui esso vi si riferisce o rinvia.

A dire il vero, non è senza qualche esitazione che io vi proporrò in definitiva, di accogliere la seconda tesi, sostenuta dinanzi a voi dalla Commissione. Essa tuttavia mi sembra quella più logica, se si tiene presente il tenore dei vari paragrafi dell'articolo 37, che ho poco fa brevemente analizzato; scusatemi se ancora vi ritorno, sia pure limitatamente ai punti seguenti :

l'articolo 37-1 impone anzitutto agli Stati membri detentori di monopoli l'obbligo di procedere al loro riordinamento. Tale riordinamento deve avvenire in modo graduale, entro il termine costituito dalla fine del periodo transitorio, allo scopo di eliminare, entro tale termine, qualsiasi discriminazione tra i cittadini degli Stati membri per quanto riguarda le condizioni di approvvigionamento e di sbocchi. Il termine « discriminazione » è un termine generico che, riferito alla frase « condizioni di approvvigionamento e di sbocchi » comprende in modo particolare, anche se non esclusivamente, le diverse forme di restrizioni quantitative all'importazione o all'esportazione. Nulla esclude, d'altra parte, che la gradualità del riordinamento riguardi tutte le misure che rivestono un carattere discriminatorio.

Bisogna evitare che l'eliminazione, alla fine del periodo transitorio, di ogni discriminazione venga ostacolata dall'azione dello Stato successiva all'entrata in vigore del Trattato. La clausola di standstill prevista dall'articolo 37-2 per evitare tale pericolo e alla quale avete riconosciuto natura di disposizione self-executing, ha un carattere generalissimo. Essa opera anche al di fuori del capo II sull'eliminazione delle restrizioni quantitative, avendo anche lo scopo di impedire un'indiretta conservazione dei dazi doganali. Essa è quindi autosufficiente e appare tale da escludere, per quanto riguarda i monopoli, il ricorso a qualsiasi altra clausola di standstill contenuta negli articoli precedenti, di cui copre l'ambito di applicazione.

Il 1° paragrafo fissa il termine per l'abolizione delle restrizioni; resta però da determinare il ritmo secondo il quale procedere a tale abolizione e da assicurare il controllo del ritmo stesso. Ecco allora

che i paragrafi 3 e 7 stabiliscono rispettivamente che il ritmo del riordinamento deve essere *adattato* all'abolizione delle restrizioni quantitative prevista dagli articoli 30 e seguenti e che la Commissione, fin dalla prima tappa, deve rivolgere delle *raccomandazioni* agli Stati membri sulle modalità da seguire. Colpisce, in questa materia, la duttilità — per non dire l'incertezza — dei meccanismi previsti. Non è fissata alcuna data precisa; e se il termine « adattamento » lascia un certo margine di discrezionalità, si tratta però di una discrezionalità limitata. Sotto quest'ultimo profilo concordo con il Governo belga nel ritenere che il carattere graduale dei riordinamenti esclude che lo Stato membro possa differirli fino al termine del periodo di transizione o ritardarli arbitrariamente; nel fissarne la scadenza, quest'ultimo risulta tenuto a tener conto del ritmo previsto dal Trattato, sia pure senza seguirlo pedissequamente. Per quanto riguarda la Commissione, che ha il compito di controllare l'attività dello Stato, i suoi mezzi appaiono limitati : è vero che essa interviene fin dalla prima tappa, ma solo per formulare delle raccomandazioni, avvalendosi quindi di un potere meno ampio di quello che le è attribuito dall'articolo 33-7 in materia di abolizione delle misure di effetto equivalente ai contingenti. Nelle sue osservazioni orali, la Commissione ha del resto rilevato a questo proposito che l'articolo 37 concerne anche quest'ultima questione e che, se su questo punto si applicasse anche l'articolo 33, ne risulterebbe un inammissibile conflitto normativo : contraddizione fra le nozioni di graduale abolizione e di riordinamento progressivo rispettivamente contenute nei due articoli, tra il programma vincolante e la libera scelta del modo di procedere da parte dello Stato membro, tra le direttive cogenti e la semplice raccomandazione.

Tutto ciò porta in definitiva a pensare che, rispetto a monopoli di Stato od organismi che nel Trattato ad essi sono assimilati, solo l'articolo 37 è applicabile di pieno diritto, e che le disposizioni che nel medesimo capo lo precedono possono essere applicate solo in quanto e nei limiti in cui l'articolo 37 vi si riferisce e con le modifiche che esso vi apporta. Si è detto che ciò significa derogare ai principi fondamentali del Trattato, ma io non sono di questa opinione perché con la tesi riferita non si nega che i monopoli siano sottoposti ai fini propri del Trattato, ma si riconosce semplicemente che quest'ultimo assegna loro modalità particolari e un particolare ritmo nel raggiungimento di tali fini. È inoltre necessario aggiungere che il regime, in riferimento al quale è stata proposta la presente richiesta di interpretazione, non è il solo previsto dall'articolo 37; ne sono stati enumerati 19, di tipo assai diverso, esistenti nei sei paesi, e la Commissione, nelle raccomandazioni che ha avuto occasione di emanare a loro proposito, ha sempre seguito la stessa linea di azione e sostenuto la tesi da lei esposta nel caso di specie, tesi cui in definitiva io aderisco.

3) Si tratta ora, alla luce delle osservazioni che precedono, di riprendere l'esame delle tre ultime questioni sottoposte alla Corte, tentando di rispondervi entro i limiti concessi dalla loro formulazione a volte un po' oscura.

Il quesito B è così formulato : se gli articoli 31 e 32 del Trattato, in relazione all'articolo 5, siano da interpretare nel senso che essi costituiscono fonte normativa prevalente rispetto all'Ordinanza del 24 settembre 1958, promulgata dal Governo francese successivamente all'entrata in vigore del Trattato, ordinanza integrativa e modificativa della legge 30 marzo 1928.

A parte l'articolo 5, che ha semplicemente valore di principio generale, gli altri due articoli citati pongono una regola di standstill, vietando agli Stati membri di introdurre nuove restrizioni quantitative e misure di effetto equivalente come pure di restringere i contingenti e le misure di effetto equivalente esistenti al 1º gennaio 1958. Si tratta di norme senza alcun dubbio self-executing. La questione posta tende così in realtà a farvi dire se l'Ordinanza del 1958 introduce misure più restrittive di quelle contenute nella legislazione francese anteriore; vi sarà però ben difficile dare la risposta che vi si chiede con l'attesa precisione.

E ciò non solo per il fatto che, qualora si ritenga applicabile in tema di monopoli, come vi ho proposto, solo l'articolo 37, si deve necessariamente escludere qualsiasi relazione tra gli articoli 31 e 32 e l'Ordinanza del 1958. In effetti, l'articolo 37 contiene una propria clausola di standstill, e allora è ragionevole, al fine di rispondere alla questione che vi è sottoposta, valutare la questione stessa in un quadro giuridico più esatto, fondandola sull'articolo 37-2 invece che sugli articoli 31 e 32. L'ambito di applicazione del paragrafo citato, che avete già avuto occasione di interpretare, è vastissimo, e su questo punto non mi resta che rinviare alla sentenza Costa.

Ma, a dire il vero, la difficoltà principale non sta in ciò. La discussione fra le parti si è imperniata soprattutto sul punto se l'Ordinanza del 1958 instaurava o no nuove restrizioni nel funzionamento del regime francese di importazione del petrolio, e il dibattito si è circoscritto all'articolo 2. Per il Governo francese tale articolo non contiene alcuna nuova restrizione, di nessun genere. Sopéco sostiene la tesi opposta, affermando che per la prima volta, a causa di tale Ordinanza, l'autorizzazione di importare prodotti petroliferi può essere concessa a nuovi industriali soltanto allo scadere della durata massima delle autorizzazioni in corso. Mi limiterò a osservare che la riferita affermazione della Società non concorda con la descrizione che lei stessa dà del regime anteriore; che l'articolo 2, sul quale essa fonda la sua argomentazione, probabilmente non ha il significato che essa gli attribuisce; ma soprattutto che l'intera discussione verte non sull'interpretazione del Trattato ma sull'interpretazione della legge *francese*, che non è di vostra competenza.

Al quesito B si deve allora rispondere in via generale che l'articolo 37-2 del Trattato — e non gli articoli 31 e 32 — esclude l'introduzione, in una legislazione sul tipo di quella che in Francia disciplina l'importazione di petrolio, di ogni misura suscettibile di aggravare le restrizioni e discriminazioni esistenti al momento dell'entrata in vigore del Trattato.

4) Con il quesito C il giudice italiano vi chiede se, qualora le questioni precedenti vengano risolte in senso negativo, l'articolo 33 del Trattato, in relazione all'articolo 5, sia da interpretare nel senso che il sistema normativo francese, quale risulta dal complesso di disposizioni sopracitate della legge nazionale, è o no soggetto a caducazione successiva rispetto alla data di entrata in vigore del Trattato. Per lo meno così traduco, assumendomene la responsabilità, la questione che vi è posta.

Per risolvere tale questione bisogna anzitutto interpretarla, e ciò, lo confesso, mi causa un certo imbarazzo. Noterete che essa è stata formulata in via subordinata rispetto alle questioni precedenti. L'articolo cui si riferisce è l'articolo 33 del Trattato, che contiene due serie di disposizioni ben distinte, di cui una riguarda i meccanismi di ampliamento dei contingenti, l'altra le misure di effetto equivalente ai contingenti, il cui modo e il cui ritmo di abolizione devono essere stabiliti da direttive della Commissione. E vi si chiede se da tale articolo debba dedursi che l'intera disciplina normativa francese, che ha una portata ben diversa da quella delle misure restrittive di cui all'articolo 33, è soggetta a « caducità successiva » o è « resa successivamente caduca », espressioni queste di cui bisognerebbe precisare il significato.

Le parti sembrano fondare tale questione sul fatto che, a partire dal 1º gennaio 1959, la Francia ha aperto per tutti i prodotti petroliferi un contingente globale (detto « Mercato comune ») per l'importazione dagli Stati membri, contingente di cui potevano fruire solo coloro che erano già titolari di autorizzazione speciale. Contingente che non rientrava nelle previsioni dell'articolo 33-1, perché non rappresentava la trasformazione di anteriori contingenti bilaterali aperti agli altri Stati membri. Ciò è probabilmente esatto, ma io non vedo una diretta relazione tra il fatto descritto e la questione, così almeno come essa è stata posta.

Forse tale questione deve essere intesa come fondata sul presupposto che l'articolo 33 impone, in tema di ampliamento dei contingenti di importazione dei prodotti petroliferi, un obbligo soggetto a regole proprie e distinte da quella del riordinamento del monopolio prevista dall'articolo 37.

Intanto, è dubbio che l'articolo 33, tenuto conto delle disposizioni in esso contenute, sia self-executing; ma è soprattutto l'interpretazione da me proposta sulla portata dell'articolo 37 ad escludere che l'articolo citato dal giudice italiano possa produrre un effetto qualsiasi sulla « caducazione » di un anteriore regime di

monopolio. Ed è a ciò che, a mio parere, deve limitarsi la risposta.

5) Vi si chiede infine, con il quesito D, se l'articolo 37, sempre in relazione all'articolo 5, sia da interpretare nel senso che esso implica il graduale divieto (o abolizione) di eventuali monopoli pubblici operanti in base al regime francese di importazione del petrolio. Farò qui un rilievo di carattere terminologico. L'articolo 37-1, cui tale questione si riferisce, non parla di divieto o di abolizione sia pure graduale dei monopoli ma di un loro riordinamento, e ho già posto in luce la portata di questo termine. Solo che, a mio parere, non è necessario che voi rispondiate in modo dettagliato alla questione che vi è stata posta, indicando l'oggetto e il modo di realizzazione di tale riordinamento. E ciò non tanto perché, come è stato detto, essendo la controversia sorta quando il periodo transitorio era appena iniziato, l'articolo 37 non poteva contribuire a risolvere la vertenza, ma perché da tale articolo risulta chiaramente che l'obbligo di riordinamento ivi previsto è posto a carico dello Stato membro titolare del monopolio, che lo assume sotto il controllo della Commissione : l'articolo 37 prevede un obbligo che attiene al risultato che vincola lo Stato membro e che potrà essere adempiuto solo mediante misure prese da tale Stato.

Fatta eccezione per l'articolo 37-2, che essendo una clausola di standstill è per definizione fuori dalla questione posta, l'articolo 37 non ha quindi carattere self-executing. A proposito di alcuni articoli del Trattato, che vi si è chiesto di interpretare nella causa Costa e che avevano le stesse caratteristiche, avete risposto semplicemente che un articolo del Trattato che non riconosce al privato alcun diritto non può legittimare un'azione fondata sull'articolo 177 invocando gli articoli 169 e 170. Qui, le ragioni per cui il giudice italiano ha deciso di interpellarvi postulano una risposta un po' diversa e precisamente che l'articolo 37 prevede un graduale riordinamento la cui attuazione, però, spetta allo Stato membro sotto il controllo della Commissione. Ma la vostra risposta dovrà limitarsi a ciò perché, se è vero che sarebbe di vostra competenza giudicare, in base agli articoli 169 e 170, in merito a un inadempimento di tale Stato agli obblighi cui esso è tenuto in virtù dell'articolo 37, non spetta invece a voi stabilire, nell'ambito della questione che vi è sottoposta, come, secondo quali metodi e con quale ritmo deve realizzarsi il riordinamento previsto dal Trattato.

Sono perfettamente consapevole che le osservazioni da me presentate non esauriscono le difficoltà cui il regime dei monopoli dà origine in riferimento al Trattato di Roma. Ritengo anche che, rispondendo ai quesiti posti nel modo limitato da me suggeritovi, si rischia di deludere coloro che nella presente causa ravvisano l'occasione che avrebbe dato modo di regolare fin d'ora la sorte, presente e futura, dei monopoli. Ma se, per mezzo dell'articolo 177, la Corte apporta il proprio contributo alla formazione del diritto

comunitario, non si deve dimenticare che essa interviene in qualità di giudice, ossia solo per aiutare a risolvere una determinata controversia e nell'ambito delle questioni che le vengono deferite. Si tratta di un limite al suo operato, limite che però trova un corrispettivo nell'autorità delle soluzioni che essa dà quando « afferma il diritto ».

In definitiva, concludo chiedendo che voi rispondiate alle questioni postevi nella seguente maniera :

— alla questione A — l'articolo 30 del Trattato non ha carattere self-executing;

— alla questione B — gli articoli 31 e 32 non sono applicabili ai monopoli e agli organismi di cui all'articolo 37-1, fra i quali rientra un regime sul tipo di quello che ha dato origine al quesito.

A tale regime è immediatamente applicabile l'articolo 37-2, da voi già interpretato nella sentenza Costa.

— alla questione C — l'articolo cui essa fa riferimento non è applicabile a un regime del genere.

— alla questione D — l'articolo 37 del Trattato prevede il graduale riordinamento dei monopoli nazionali ai fini da tale articolo indicati. Tale riordinamento deve essere realizzato dagli Stati membri, sotto il controllo della Commissione.

Concludo, infine, chiedendo che le spese siano liquidate dal Tribunale civile di Roma.