feri interessati da siffatto sistema non possono superare né i limiti dell'approvvigionamento minimo senza il quale la pubblica sicurezza dello stato interessato sarebbe compromessa né il livello di produzione necessario per garantire la disponibilità della capacità della raffineria nell'eventualità di una crisi e per consentire permanentemente la trasformazione del petrolio per la cui fornitura lo stato interessato ha stipulato contratti a lunga scadenza.

Mackenzie Stuart Koopmans Bahlmann Galmot

Pescatore O'Keeffe Bosco Due Everling

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 10 luglio 1984.

Per il cancelliere

D. Louterman

amministratore

Il presidente

A. J. Mackenzie Stuart

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIR GORDON SLYNN DEL 10 APRILE 1984 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

Il 1° settembre 1982 la Campus Oil Limited ed altre cinque imprese che si occupano del commercio di prodotti petroliferi raffinati in Irlanda proponevano dinanzi alla High Court d'Irlanda un ricorso contro il ministro dell'industria e dell'energia, l'Attorney general e la Irish National Petroleum Corporation Limited, chiedendo che il Fuels (control of supplies) order (decreto sul controllo delle forniture di combustibile) del 1982 (SI n. 280 del 1982) fosse dichiarato incompatibile con gli artt. 30 e 31 del trattato CEE e pertanto invalido. Esse chiedevano inoltre che ai convenuti venisse ingiunto di astenersi dall'applicare il suddetto decreto nelle more del giudizio.

Il 9 dicembre 1982 la High Court, nonostante l'obiezione dei convenuti secondo cui il rinvio alla Corte di giustizia ex art.

1 — Traduzione dall'inglese.

177 del trattato era prematuro finché gli antefatti non fossero stati accertati, arrivava alla conclusione che la decisione della causa dipendeva dalla soluzione di due questioni. Le parti concordavano su taluni fatti descritti in una dichiarazione e la High Court disponeva che questa dichiarazione fosse allegata al provvedimento di rinvio assieme ad altri documenti. L'ordinanza di rinvio è stata trasmessa alla Corte di giustizia il 31 marzo 1983. Questo ritardo è manifestamente dovuto ad un'opposizione sollevata contro il provvedimento del giudice e respinta. Dall'ordinanza di rinvio risulta che non sono state ancora esaminate le prove e gli argomenti relativi ai punti in discussione nella causa.

Le questione pregiudiziali sono le seguenti:

«1. Se gli artt. 30 e 31 del trattato CEE vadano interpretati nel senso che si applicano ad un sistema come quello istituito dal "Fuels (control of supplies) Order" 1982 in quanto detto sistema prescrive che gli importatori di prodotti petroliferi in uno stato membro della Comunità (nella fattispecie l'Irlanda) devono acquistare da una raffineria di proprietà dello stato fino al 35 % del loro fabbisogno di prodotti petroliferi.

2. In caso di soluzione affermativa della questione precedente, se le nozioni di "ordine pubblico" e di "pubblica sicurezza" di cui all'art. 36 del trattato CEE vadano interpretate, alla luce di un sistema come quello istituito dal decreto del 1982, nel senso che:

a) un sistema come quello di cui sopra non è soggetto alle disposizioni degli artt. 30-34 del trattato in forza dell'art. 36 dello stesso, oppure che

b) lo stesso sistema è esente da detti vincoli a determinate condizioni e, in questo caso, quali siano le condizioni che determinano l'esenzione».

Il decreto del 1982, emanato dal ministro il 25 agosto 1982 e sostituto da un altro decreto, adottato il 1° gennaio 1983 e rinnovato, era basato sull'art. 3 dei Fuels (control of supplies) Acts (leggi sul controllo delle forniture di combustibili) del 1971 e del 1982. Detto art. 3, come modificato, autorizza il ministro ad adottare provvedimenti per disciplinare o controllare l'acquisto, l'approvvigionamento, la distribuzione o il commercio di combustibili e per controllare, disciplinare, limitare o vietare l'importazione o l'esportazione degli stessi qualora il governo, con decreto ex art. 2 della legge, dichiari che l'interesse pubblico esige il controllo da parte del ministro che agisce in nome dello stato. Il decreto contemplato dall'art. 2 resta in vigore per un periodo limitato (inizialmente fino a sei mesi e, in forza della legge del 1982, fino a dodici mesi) e può essere rinnovato mediante un altro decreto («continuance order»). I decreti emanati in base all'art. 2 sono in vigore dal 1979.

I decreti adottati nel 1982 e nel 1983 in forza dell'art. 3 della legge perseguono sostanzialmente lo stesso scopo. Essi prescrivono che chiunque importi in Irlanda determinati prodotti petroliferi debba acquistare una data percentuale del suo fabbisogno dall'Irish National Petroleum

Corporation Limited (in prosieguo: INPC), un'impresa statale che esercisce l'unica raffineria irlandese, situata a Whitegate, contea di Cork. Il quantitativo che dev'essere acquistato presso l'INPC deve consistere in una percentuale del fabbisogno complessivo dell'interessato in un determinato trimestre pari alla percentuale rappresentata dalla produzione della raffineria di Whitegate rispetto al fabbisogno complessivo, nello stesso trimestre, di tutte le persone cui si applica il decreto. Tuttavia, il quantitativo da acquistare in un determinato trimestre non può superare il 35 % del fabbisogno complessivo di prodotti petroliferi dell'interessato e il 40 % del fabbisogno complessivo di un determinato tipo di prodotti petroliferi. Il prezzo dei prodotti petroliferi da acquistare obbligatoriamente è stabilito dal ministro ed è basato sulle spese sostenute dall'INPC relativamente all'acquisto di petrolio greggio, al trasporto, all'immagazzinamento, alla lavorazione e al funzionamento della raffineria, compresi i profitti e le perdite determinati, nella vendita dei prodotti petroliferi, dalle oscillazioni dei cambi. Secondo l'ordinanza di rinvio, le spese supplementari sostenute dalle persone soggette all'obbligo di acquisto possono essere recuperate aumentando i prezzi di vendita; trattandosi di imprese soggette alla normativa sul controllo dei prezzi, ciò è reso possibile da decreti emanati periodicamente dal ministro del commercio e del turismo. Dette spese supplementari sono quindi sopportate in definitiva dal consumatore.

Nell'ordinanza di rinvio si dichiara che l'INPC è stata costituita nel luglio 1979 per rendere più sicure le forniture di petrolio all'Irlanda. A questo scopo essa ha stipulato contratti a termine per la fornitura di petrolio greggio con vari enti petroliferi statali e nel 1981 ha fornito il 10 % circa del fabbisogno petrolifero irlandese. Il greggio da essa acquistato è stato lavorato nella raffineria di Whitegate, in Irlanda, e in raffinerie situate nel Regno Unito.

La raffineria di Whitegate, costruita oltre 20 anni fa, apparteneva alla — ed era gestita dalla — Irish Refinery Company Limited, il cui capitale sociale era detenuto solo da quattro importanti società petrolifere. Inizialmente essa lavorava la quasi totalità del fabbisogno nazionale, ma, con l'aumento della domanda, la percentuale della sua produzione rispetto al fabbisogno complessivo scendeva al 50 %. Nel 1981 le quattro società proprietarie della Irish Refinery Company Limited dichiaravano al ministro dell'industria e dell'energia che intendevano cessare la raffinazione nello stabilimento di Whitegate. A quanto pare, il governo irlandese cercava di convincerle a proseguire la raffinazione a Whitegate. Poiché il suo tentativo risultava vano e per mantere la raffineria in funzione onde garantire le forniture, il governo irlandese acquistava, tramite l'INPC, l'intero capitale sociale della Irish Refinery Company Limited. È pacifico che senza questo intervento la raffineria avrebbe cessato la sua attività e l'intero fabbisogno di prodotti raffinati avrebbe dovuto essere importato. Inoltre, il ministro tentava di pervenire ad un accordo su un adeguato criterio in base al quale i prodotti della raffineria dovevano essere venduti ai commercianti del settore (i quali, manifestamente, non intendevano affatto rifornirsi presso detta raffineria) e, non essendovi riuscito, adottava i decreti di cui trattasi allo scopo di garantire che la raffineria

di Whitegate funzionasse e collocasse la sua produzione.

Le ricorrenti nella causa principale sono società aventi sede in Irlanda. Esse sono raggruppate in un'associazione creata per tutelare gli interessi delle imprese che commerciano in prodotti petroliferi e che appartengono ad irlandesi ed operano esclusivamente o prevalentemente sul mercato irlandese. Secondo l'ordinanza di rinvio, esse forniscono il 14 % circa del fabbisogno irlandese di benzina e una percentuale leggermente più elevata del fabbisogno di altri prodotti petroliferi. Il resto è fornito quasi esclusivamente da società appartenenti a gruppi internazionali. Rispetto a queste ultime, le ricorrenti sono imprese di dimensioni relativamente modeste.

Come si è detto, a norma del decreto controverso i commercianti di prodotti petroliferi devono acquistare presso la raffineria di Whitegate una percentuale del loro fabbisogno stabilita dalle autorità irlandesi, anche se entro certi limiti massimi, e devono pagare il prezzo da queste fissato, anche se è superiore al prezzo di mercato.

Il governo irlandese osserva che l'art. 30 mira ad evitare discriminazioni intese a proteggere i prodotti nazionali rispetto ai prodotti importati: orbene, poiché l'Irlanda non produce petrolio greggio tutto quello che avviene nella fattispecie è che un certo quantitativo di petrolio che potrebbe arrivare nel paese già raffinato deve essere importato allo stato greggio e venduto dopo essere stato lavorato in Irlanda.

Questo argomento limita eccessivamente la portata dell'art. 30. Nella sentenza pronunziata nella causa 8/74 *(Dassonville,* Racc. 1974, pag. 837, punto 5 della motivazione) la definizione di misura d'effetto equivalente enunciata dalla Corte non è limitata a quello che è discriminatorio o protezionistico. Ciò che importa è se la misura sia atta ad ostacolare il commercio intracomunitario. In base a questo criterio il decreto irlandese può manifestamente ostacolare il commercio intracomunitario. Esso è comunque discriminatorio in quanto obbliga i commercianti a comprare una parte del loro fabbisogno da una raffineria nazionale ad un prezzo fissato dalle autorità.

Il governo irlandese si richiama tuttavia al seguente brano della sentenza della Corte nella causa 120/78 *(Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein,* Racc. 1979, pag. 649):

«gli ostacoli per la circolazione intracomunitaria derivanti da disparità delle legislazioni nazionali relative al commercio dei prodotti di cui trattasi vanno accettati qualora tali prescrizioni possano ammettersi come necessarie per rispondere ad esigenze imperative attinenti, in particolare, all'efficacia dei controlli fiscali, alla protezione della salute pubblica, alla lealtà dei negozi commerciali e alla difesa dei consumatori».

A suo avviso, la Corte ha in tal modo ammesso che vi sono deroghe all'art. 30 diverse da quelle contemplate dall'art. 36. Così una deroga potrebbe essere giustificata dalla conservazione di un impianto nazionale di raffinazione, «linfa vitale del paese», il cui funzionamento costituirebbe un'esigenza che trascende il settore puramente economico.

Tuttavia, il brano citato figura in un punto della sentenza relativo ad una si-

tuazione caratterizzata dall'assenza di norme comuni sulla produzione e sul commercio della merce considerata e dal fatto che gli ostacoli «derivano da» disparità delle leggi nazionali. Questi presupposti sono stati ancora una volta esposti chiaramente nella sentenza della Corte 13 marzo 1984 (causa 16/83, *Prantl*, punto 25, Racc. 1984, pag. 1327). Diversa è la situazione nella fattispecie. Per quanto riguarda l'approvvigionamento di petrolio esistono numerose direttive e decisioni comunitarie [1] e gli ostacoli di cui trattasi non derivano semplicemente da disparità delle leggi nazionali. Comunque non ritengo che una limitazione diretta delle fonti di approvvigionamento ed un obbligo in materia di prezzo, anche se in relazione ad un prodotto importante come il petrolio, debbano essere aggiunti all'elenco delle esigenze imperative specificate in quel brano della sentenza *Rewe*, ammesso e non concesso che detto elenco non sia tassativo.

L'art. 31, il secondo articolo menzionato dall'ordinanza di rinvio, non è più pertinente al caso presente. Come è stato chiarito nelle sentenze pronunziate nelle cause 7/61 *(Commissione/Italia,* Racc. 1961, pag. 619) e 13/68 *Salgoil/ Ministero del commercio con l'estero,* Racc. 1968, pag. 601), si tratta di una norma di «standstill» di carattere transitorio. Il divieto generale sancito dall'art. 30 è divenuto efficace il 1° gennaio 1975, data limite alla quale, a norma dell'art. 42 dell'atto relativo all'adesione dell'Irlanda, tutte le misure d'effetto equivalente dovevano essere abolite.

Di conseguenza, la prima questione, in relazione all'art. 30, considerato prescindendo dall'art. 36, dev'essere secondo me risolta in senso affermativo.

I rappresentanti del governo irlandese e dell'INPC sostengono che la Corte non dovrebbe risolvere la seconda questione soprattutto perchè i fatti non sono ancora stati accertati. Non sono d'accordo. La prima parte della questione è intesa a stabilire se il sistema di cui trattasi sia, di per sé, giustificato da motivi di «ordine pubblico» o «pubblica sicurezza» ai sensi dell'art. 36; nella seconda parte si chiede, in caso di soluzione negativa della prima parte, su quali considerazioni il giudice nazionale debba basarsi per stabilire se il suddetto sistema, come istituito ed applicato, sia in realtà giustificato da motivi di ordine pubblico o pubblica sicurezza. L'assenza dell'accertamento dei fatti riduce la precisione con cui la Corte può risolvere la questione; tuttavia nel caso presente disponiamo di una chiara esposizione dei fatti non controversi tra le parti che basta per consentire alla Corte di fornire i necessari criteri di valutazione al giudice di rinvio. Quest'ultimo ben poteva, a mio avviso, sollevare la seconda questione nel modo e nella fase processuale che ha scelto.

A proposito della seconda questione il governo irlandese e l'INPC, da una parte, e le ricorrenti nella causa principale e la Commissione, dall'altra, difendono tesi decisamente contrastanti.

1 — Direttive 20. 12. 1968, n. 68/414 (GU L 308 1968, pag. 14), 19. 12. 1972, 72/425 (GU L 291 1972, pag. 154), e 24. 7. 1973, 73/238 (GU L 228 1973, pag. 1), e decisioni 20. 12. 1968, 68/416 (GU L 308 1968, pag. 19), 14. 2. 1977, 77/186 (GU L 61 1977, pag. 23, modificata dalla decisione 22. 10. 1979, 79/879, GU L 270, pag. 58), 7. 11. 1977, n. 77/706 (GU L 292 1977, pag. 9), 28 settembre 1978, n. 78/890 (GU L 311, pag. 13) e 15. 6. 1979, 79/639 (GU L 183 1979, pag. 1).

Secondo i primi, l'obbligo di acquistare a prezzi stabiliti in modo da coprire le spese dell'INPC è pienamente giustificato da motivi di ordine pubblico o pubblica sicurezza che soltanto i governi nazionali sono competenti a valutare. L'obbligo sarebbe legittimo in quanto parte del compito essenziale di garantire la sicurezza delle forniture di petrolio. Sotto questo profilo l'Irlanda sarebbe vulnerabile soprattutto in periodi di grave penuria di greggio o quando incombesse la minaccia di una guerra, poiché è un paese non allineato e, in particolare, non fa parte della NATO. Essa avrebbe prevalentemente bisogno di petrolio come fonte d'energia, ma sarebbe priva di fonti estrattive di greggio. L'Irlanda dipenderebbe in larghissima misura dal Regno Unito e dalle grandi società petrolifere che hanno colà la propria sede. Essa avrebbe incontrato difficoltà nel conservare riserve di petrolio e, se non avesse mantenuto in vita la raffineria di Whitegate, sarebbe priva di impianti di raffinazione. Le grandi società petrolifere non avrebbero acquistato prodotti petroliferi dalla raffineria di Whitegate nel 1981 se non vi fossero state obbligate da disposizioni che valgono per tutte le imprese del settore. Il provvedimento criticato non avrebbe affatto indole economica e costituirebbe una misura provvisoria in attesa che venga trovata un'altra soluzione.

La Commissione e le ricorrenti nella causa principale sostengono, per contro, che non si tratta altro che di una restrizione di carattere economico imposta per ragione economiche. Il provvedimento non avrebbe niente a che vedere con l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza. Esso costituirebbe manifestamente una misura intesa a garantire che il petrolio greggio introdotto in Irlanda per essere raffinato (cosa che il governo irlandese avrebbe sicuramente il diritto di fare) possa essere collocato senza perdite finanziarie mediante l'obbligo di acquisto (ciò che il governo irlandese non avrebbe il diritto di fare in ragione degli obblighi impostigli dal trattato). Ammesso che l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza possano essere invocati per giustificare restrizioni delle importazioni di prodotti petroliferi, nel caso presente il governo irlandese non avrebbe dimostrato che i prodotti non lavorati dalla raffineria di Whitegate possano compromettere in un modo qualsiasi la pubblica sicurezza. Inoltre, la Commissione sottolinea che l'obbligo di acquisto non costituisce uno strumento idoneo per evitare il rischio di una penuria di petrolio o per far fronte a questa eventualità. Un'eventuale crisi sarebbe provocata dalla penuria di petrolio greggio; la semplice presenza di una raffineria nel paese sarebbe inutile, tanto più che la Comunità disporrebbe di una capacità di raffinazione superiore al suo fabbisogno. La soluzione appropriata consisterebbe nel conservare adeguate riserve in conformità a quanto prescritto dalle direttive comunitarie e nello stipulare inoltre contratti a lunga scadenza per la fornitura di petrolio greggio, che potrebbe senza alcuna difficoltà essere raffinato in altri paesi del mercato comune.

Il rappresentante del Regno Unito, che ha presentato osservazioni orali, rileva che le deroghe al principio della libera circolazione delle merci devono essere interpretate in senso restrittivo, ma non al punto di essere private di qualsiasi efficacia. Occorrerebbe trovare un punto di equilibrio tra la promozione della libera circolazione delle merci e la tutela degli interessi legittimi e fondamentali dello stato. Anche se in base all'art. 36

possono essere tutelati interessi economici, questa tutela non dovrebbe comportare discriminazioni né risolversi in restrizioni dissimulate del commercio. La nozione di pubblica sicurezza sarebbe abbastanza ampia da comprendere il proseguimento dei servizi pubblici essenziali o da consentire il funzionamento sicuro ed efficace della vita dello stato.

A mio avviso, i punti sollevati nella causa presente illustrano, forse più che in qualsiasi altra, l'importanza di tre principi che la Corte non manca mai, già da molto tempo, di sottolineare, e cioè che il divieto delle restrizioni quantitative e delle norme d'effetto equivalente costituisce lo scopo centrale della Comunità; che le deroghe contemplate dall'art. 36 non devono assolutamente essere interpretate in senso estensivo, e che queste deroghe non possono essere invocate per giustificare restrizioni d'indole economica, ma devono riposare su motivi di altra natura. Quest'ultimo principio si pone, secondo me, indipendentemente dalla seconda frase dell'art. 36, ma è da questa confermato. Così, gli stati membri non possono giustificare richiamandosi ad esigenze di ordine pubblico o di pubblica sicurezza quella che, in definitiva, risulta essere la tutela di un interesse essenzialmente economico. Come la Corte ha dichiarato nella sentenza 7 febbraio 1984 (causa 238/82, *Duphar/Stato olandese*, Racc. 1984, pag. 523), l'art. 36 non può giustificare «un provvedimento che mira soprattutto al pareggio del bilancio».

Tuttavia, le restrizioni delle importazioni esonerate, in forza dell'art. 36, dal divieto stabilito dall'art. 30 si collocano necessariamente in un contesto economico, altrimenti non ricadrebbero innazitutto nell'ambito d'applicazione dell'art. 30. L'inclusione nell'art. 36 dei provvedimenti giustificati da motivi inerenti alla tutela della proprietà industriale e commerciale ne costituisce l'esempio più chiaro. la tutela della proprietà industriale e commerciale riveste grande importanza economica eppure può essere giustificata da motivi non economici, come il vantaggio di stimolare le invenzioni, di evitare la confusione tra le merci e di prevenire il plagio di creazioni intellettuali. Non si tratta però di un esempio isolato. Anche le altre deroghe possono esistere e ci si può del pari richiamare ad esse purché non siano «invocate per fini economici», per usare la calzante espressione di cui all'art. 2, n. 2, della direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, n. 64/221 (GU 1964, pag. 850).

Chiaramente, l'obbligo di acquistare una percentuale del fabbisogno di petrolio a un prezzo stabilito produce effetti di indole economica ed è una misura equivalente a una restrizione quantitativa. Se fosse effettivamente sancito «per fini economici», per motivi protezionistici, esso esulerebbe manifestamente dall'ambito di applicazione dell'art. 36 e sarebbe vietato.

Al giorno d'oggi, però, si deve riconoscere che un sufficiente approvvigionamento di petrolio è indispensabile per il benessere dello stato, per assicurare i servizi e le forniture essenziali. Garantire il rifornimento di petrolio, che per taluni scopi è insostituibile e pertanto si differenzia da altri prodotti menzionati in corso di causa, è un interesse fondamentale e — se tutelato con mezzi idonei — legittimo dello stato.

Nel presente procedimento si è molto discusso sul se i provvedimenti adottati

dallo stato per garantirsi le forniture di petrolio possano rientrare nell'«ordine pubblico» oppure nella «pubblica sicurezza» Di queste due nozioni quella di «pubblica sicurezza» è più generale, comprende interessi fondamentali dello stato ed è abbastanza ampia da includere la tutela del diritto di battere moneta, come la Corte ha affermato nella causa 7/78 (*Regina/Thompson,* Racc. 1978, pag. 2247).

La «pubblica sicurezza» non è, manifestamente, limitata alla sicurezza militare esterna che rientra, in larga misura, negli artt. 223-225 del trattato, i quali sono stati richiamati nella presente controversia. Essa non è nemmeno limitata, secondo me, alla sicurezza interna, nel senso del mantenimento dell'ordine pubblico, il che è meno delle «gravi agitazioni interne che turbino l'ordine pubblico» contemplate dall'art. 224, anche se può ricomprendere questa ipotesi. A mio avviso, il garantire le forniture essenziali di petrolio può rientrare nella nozione di «pubblica sicurezza» in quanto è indispensabile per la stabilità e la coesione della vita dello stato moderno. Se non fossi giunto a formarmi quest'opinione, avrei concluso che essa può rientrare nella nozione di «ordine pubblico».

Questo, tuttavia, è soltanto il punto iniziale del problema. Se, come ritengo, le restrizioni relative all'importazione di petrolio possono essere giustificate da esigenze di tutela della pubblica sicurezza o dell'ordine pubblico, si deve ancora stabilire se le specifiche restrizioni di cui si discute siano giustificate da tali esigenze. Per risolvere questa questione occorre esaminare i motivi, la necessità e l'effetto delle restrizioni imposte relativamente alla quantità e al prezzo. Già per questa sola ragione è impossibile risolvere la questione sub 2 a) in senso affermativo basandosi semplicemente sul testo del decreto. Se la questione dovesse essere risolta in base al decreto e ai fatti pacifici tra le parti, non direi che è stato provato che le restrizioni di cui trattasi sono giustificate. Secondo me, sarebbe tuttavia errato, in questa fase, risolvere la questione sulla sola base di questi fatti. Il giudice di rinvio ha precisato di non avere ancora esaminato le prove e tutti gli argomenti delle parti e ritengo che i convenuti nella causa principale abbiano diritto ad un accertamento esauriente prima che venga emessa la decisione finale.

Quello che, a mio avviso, il giudice di rinvio vuole (se la questione 2 a) non può essere risolta lapidariamente) è che gli vengano indicate le considerazioni su cui ci si deve basare nella fattispecie.

Innanzitutto, tocca allo stato membro provare che le restrizioni di cui trattasi sono giustificate in base ai tre principi sopra richiamati, e non è un compito di tutto riposo. Contrariamente a quanto ha sostenuto il rappresentante del governo irlandese, tale giustificatezza non è dimostrata dal semplice fatto che il governo ha deciso a sua discrezione di adottare questi specifici provvedimenti.

Nel risolvere questo punto occorre prescindere dagli eventuali vantaggi economici che scaturiscono dal provvedimento, per quanto auspicabile essi possano essere in sé e per sé. Così, la tutela dell'occupazione, il miglioramento della bilan-

cia dei pagamenti, l'utile finanziario, l'opportunità di mantenere in vita un'industria nazionale e, per motivi d'indole commerciale, di evitare di acquistare da fornitori stranieri non dimostrano affatto che i provvedimenti sono giustificati.

In secondo luogo, detti provvedimenti non sono giustificati se esistono o possono ragionevolmente essere adottate altre misure che non comportino restrizioni del diritto di acquistare merci importate da altri stati membri. A questo proposito è necessario tener conto non solo dei contratti che potrebbero essere stipulati con altre società petrolifere, ma anche dei diritti e degli obblighi che scaturiscono dal diritto comunitario. Non mi riferisco semplicemente al «principio della solidarietà comunitaria, che rientra tra i principi fondamentali della Comunità» (sentenza nella causa 77/77, *BP/Commissione,* Racc. 1978, pag. 1513, punto 15 della motivazione) ed alle disposizioni generali del Trattato, ma alle direttive e alle decisioni specifiche che ho menzionato in precedenza.

Ad esempio, a norma della direttiva n. 72/425 ogni stato membro deve conservare una riserva minima di prodotti petroliferi pari almeno alla quantità consumata in media in 90 giorni. Detta scorta dev'essere conservata nello stato membro interessato oppure, in base ad accordi intergovernativi, in un altro stato membro, il quale non può opporsi al loro trasferimento nel primo stato. Per il caso in cui si verifichino difficoltà nell'approvvigionamento di petrolio della Comunità sono contemplate consultazioni tra gli stati membri ed è previsto il coordinamento dei provvedimenti che essi devono adottare. Nell'eventualità di difficoltà nell'approvvigionamento di petrolio greggio o di prodotti petroliferi la Commissione può assoggettare il commercio intracomunitario ad un sistema di licenze d'esportazione. Nel preambolo della decisione n. 77/176 è espresso il principio secondo cui «conformemente ai principi di solidarietà e di non discriminazione, l'onere dei deficit negli approvvigionamenti di petrolio greggio e di prodotti petroliferi deve essere ripartito equamente tra gli stati membri». Vi sono inoltre disposizioni che consentono o prescrivono di imporre restrizioni al consumo e di dare la precedenza, nelle forniture di prodotti petroliferi, a determinate categorie di utenti.

Le norme citate garantiscono in larga misura che ad eventuali penurie di petrolio nella Comunità si farà fronte a livello comunitario. Se esse forniscono adeguate garanzie agli stati membri con riguardo alle loro possibili necessità in caso di crisi, ulteriori provvedimenti possono, a mio avviso, non essere giustificati ai sensi dell'art. 36 del trattato (si vedano le sentenze nelle cause 35/76, *Simmenthal/ministero delle finanze,* Racc. 1976, pag. 1871, e 5/77, *Tedeschi,* Racc. 1977, pag. 1555). Qualora l'Irlanda non avesse conservato le scorte suddette — salvo che per motivi totalmente indipendenti dalla sua volontà — la conclusione sarebbe la stessa, poiché manifestamente avrebbe dovuto farlo.

Se poi non si considerino sufficienti scorte per 90 giorni e si ritenga che le norme suddette non forniscano adeguate garanzie, si deve spiegare perché non è stato possibile conservare scorte maggiori che offrissero maggiore sicurezza.

Per di più l'Irlanda fa parte dell'Agenzia internazionale dell'energia, istituita con decisione del Consiglio dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici. Il programma internazionale per l'energia stabilito da detto ente contempla l'adozione di provvedimenti intesi a garantire forniture sufficienti e di provvedimenti di emergenza nel caso in cui, per quanto concerne uno dei paesi che ne fanno parte, si verifichi — o si possa ragionevolmente temere che si verifichi — una contrazione delle forniture di petrolio.

In terzo luogo, i provvedimenti di cui trattasi sono giustificati solo se servono a raggiungere lo scopo della pubblica sicurezza. Come sostiene la Commissione, si può dubitare che l'esistenza di una raffineria garantisca il raggiungimento di questo scopo. Le situazioni di crisi si verificano in caso di penuria di greggio. Una volta che siano state interrotte le forniture di greggio è inutile possedere una raffineria. Quando poi vi è abbondanza di greggio, è sempre possibile ottenere petrolio raffinato poiché, come è stato asserito, la capacità degli impianti di raffinazione esistenti nella Comunità è più che sufficiente. Pertanto, anche se per garantire il funzionamento della raffineria è indispensabile vietare ai commercianti di acquistare fino al 35 % del loro fabbisogno presso altre fonti di approvvigionamento, non ne consegue che nell'eventualità di una crisi la raffineria di Whitegate sarebbe in grado di fornire prodotti raffinati; invero, i fornitori di petrolio raffinato possono non essere in grado di venire in aiuto, o essere restii a farlo, se il volume delle loro importazioni è stato ridotto.

Si pone anche la questione se sia necessario obbligare i commercianti a comprare dall'INPC. Il governo irlandese ne ha fornito motivi che dovranno essere verificati. In particolare bisognerà accertare se le società petrolifere non comprerebbero se non vi fossero obbligate, o comunque quale percentuale della produzione della raffineria di Whitegate sarebbe acquistata volontariamente non solo dalle grandi società, ma anche dalle imprese minori.

In quarto luogo, i provvedimenti di cui trattasi devono essere proporzionati allo scopo perseguito. Ciò rende necessario verificare l'adeguatezza della percentuale del 35 %. A prima vista, questa percentuale non sembra eccessiva, ma occorre accertare un punto. Nell'ambito della discussione sul disegno di legge, il 13 luglio 1982, il ministro dichiarò che il limite massimo del 35 % corrispondeva grosso modo al livello minimo di funzionamento della raffineria e, poiché rappresentava il 35 % circa del mercato irlandese, avrebbe ridotto «l'onere gravante sull'economia in generale e sulle società petrolifere in una situazione di recessione». D'altro canto, si affermò che «questo limite era auspicabile in quanto espressione del fabbisogno strategico minimo nazionale in una situazione di grave crisi». Tenuto conto dell'obbligo di conservare scorte, imposto dal diritto comunitario, mi sembra in realtà difficile giustificare una restrizione del commercio con la necessità di garantire il soddisfacimento del fabbisogno strategico minimo nazionale. All'udienza il rappresentante del governo irlandese ha affermato che, come si evince dalla succitata dichiarazione del ministro, ciò che di fatto si vuole è vendere il quantitativo equivalente alla capacità minima di funzionamento della raffineria. Questa dovrebbe essere mantenuta in funzione in modo da consentire l'aumento della produzione in caso di emergenza. A quanto pare, tuttavia, la produzione e la capacità minima di funzionamento sono state ridotte a seguito di una contrazione della domanda,

mentre il limite del 35 % è rimasto in vigore. C'è da chiedersi allora quale sia la quantità minima necessaria per mantenere l'impianto in efficienza.

La questione del prezzo imposto va esaminata con particolare attenzione, alla luce, ad esempio, della sentenza *Duphar*. A mio avviso, è difficile ritenere che questo prezzo, basato sulle spese sopportate dall'INPC, possa essere giustificato con gli argomenti sopra dedotti. Tuttavia, spetta al giudice nazionale accertare questo punto, con riguardo all'art. 92 del trattato che, se applicabile, potrebbe consentire la vendita dei prodotti a prezzi competitivi e quindi incoraggiare i commercianti — ancora una volta non solo le grandi società, ma anche le imprese minori — a rifornirsi presso la raffineria di Whitegate.

Si deve inoltre accertare se la restrizione di cui trattasi, ammesso che fosse giustificata al momento in cui è stata istituita, possa ancora essere giustificata quando manifestamente la qualità è migliorata e i costi — e quindi i prezzi — sono stati ridotti e quando possono essere stati adottati altri eventuali provvedimenti per l'approvvigionamento.

Per di più, siffatta restrizione può, secondo me, essere giustificata solo in quanto serve a coprire il fabbisogno di petrolio per i servizi e le forniture essenziali.

Infine ci si deve chiedere se i provvedimenti di cui si discute costituiscano un mezzo di discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata del commercio tra stati membri.

Come ho detto, tutti questi punti devono essere risolti dal giudice nazionale. Solo se sussistono i presupposti summenzionati la restrizione delle importazioni considerata può ritenersi giustificata da motivi di pubblica sicurezza o di ordine pubblico. Qualora si adottino criteri meno rigorosi, le nozioni di «pubblica sicurezza» e di «ordine pubblico» potrebbero con eccessiva facilità essere applicate in modo tale da affievolire l'idea basilare di un mercato comune tra stati membri. Per dirla con le parole usate dal giudice Burrough nella causa *Richardson/Mellish* (Racc. Bingham 1824, vol 2, pag. 229, cfr. pag. 252), l'ordine pubblico «è un cavallo molto indisciplinato e una volta che gli sei montato in groppa non puoi sapere dove ti condurrà». Anche nel definire la portata della nozione di «pubblica sicurezza» è necessario usare molta cautela.

Per questi motivi, vi suggerisco di risolvere le questioni sottopostevi sulla seguente falsariga:

1. La normativa nazionale la quale prescriva che gli importatori di prodotti petroliferi in uno stato membro devono acquistare da una raffineria di proprietà dello stato fino al 35 % del loro fabbisogno di prodotti petroliferi ricade sotto il divieto di cui all'art. 30 del trattato.

2. Una normativa del genere è giustificata da motivi di pubblica sicurezza ai sensi dell'art. 36, e pertanto sfugge al divieto di cui all'art. 30, qualora sia

indispensabile, per ragioni che non hanno indole economica, per garantire i servizi e le forniture essenziali. Essa non è indispensabile per raggiungere tale scopo qualora l'appprovvigionamento necessario di petrolio possa essere garantito con mezzi che restringano in minor misura le importazioni, come la conservazione di scorte.

Sulle spese sostenute relativamente al procedimento pregiudiziale dalle parti nella causa principale dovrà statuire il giudice di rinvio. Non è necessario provvedere in ordine alle spese incontrate dalla Commissione e dal governo del Regno Unito.