SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
25 ottobre 2001 *

Nella causa C-398/98,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. D. Triantafyllou e O. Couvert-Castéra, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica ellenica, rappresentata dal sig. P. Mylonopoulos e dalla sig.ra N. Dafniou, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

avente ad oggetto il ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica ellenica, avendo introdotto e mantenuto in vigore un regime per le scorte di prodotti petroliferi che vincola direttamente la possibilità di trasferire l'obbligo di detenere

* Lingua processuale: il greco.

scorte alle raffinerie installate in Grecia all'approvvigionamento obbligatorio di prodotti petroliferi presso dette raffinerie, nonché avendo previsto il divieto per le stazioni di servizio di approvvigionarsi presso le raffinerie o in altri Stati membri, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 30 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 28 CE),

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai sigg. P. Jann, presidente di sezione, D.A.O. Edward (relatore), A. La Pergola, L. Sevón e M. Wathelet, giudici,

avvocato generale: D. Ruíz-Jarabo Colomer
cancelliere: sig.ra L. Hewlett, amministratore

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 21 settembre 2000, nel corso della quale la Commissione era rappresentata dal sig. D. Triantafyllou e la Repubblica ellenica dal sig. P. Mylonopoulos, dalla sig.ra N. Dafniou, dal sig. I. Prodomidis e dalla sig.ra C. Kontogianni, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 15 febbraio 2001,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 6 novembre 1998, la Commissione delle Comunità europee ha proposto un ricorso ai sensi dell'art. 169 del Trattato CE (divenuto art. 226 CE) diretto a far dichiarare che la Repubblica ellenica, avendo introdotto e mantenuto in vigore un regime per le scorte di prodotti petroliferi che vincola direttamente la possibilità di trasferire l'obbligo di detenere scorte alle raffinerie stabilite in Grecia all'approvvigionamento obbligatorio di prodotti petroliferi presso dette raffinerie, nonché avendo previsto il divieto per le stazioni di servizio di approvvigionarsi presso le raffinerie o in altri Stati membri, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 30 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 28 CE)

Ambito della controversia

2 La direttiva del Consiglio 20 dicembre 1968, 68/414/CEE, che stabilisce l'obbligo per gli Stati membri della CEE di mantenere un livello minimo di scorte di petrolio greggio e/o di prodotti petroliferi (GU L 308, pag. 14), come modificata dalla direttiva del Consiglio 19 dicembre 1972, 72/425/CEE (GU L 291, pag. 154; in prosieguo: la «direttiva 68/414»), impone agli Stati membri l'obbligo di mantenere scorte di sicurezza di prodotti petroliferi. Il livello di queste scorte deve essere pari ad almeno 90 giorni di consumo interno giornaliero medio quale rilevato nell'anno civile precedente.

3 Conformemente all'art. 6 della direttiva 68/414, sono da considerarsi scorte ai sensi della direttiva medesima esclusivamente i quantitativi di cui uno Stato membro può interamente disporre qualora sorgano difficoltà nell'approvvigionamento di petrolio. Gli Stati membri possono optare per il mantenimento delle scorte nel loro territorio. Le scorte possono anche essere costituite nel territorio di uno Stato membro per conto di imprese stabilite in un altro Stato membro, nell'ambito di accordi intergovernativi particolari. La direttiva 68/414 autorizza gli Stati membri a stabilire quali imprese siano tenute ad accumulare le scorte.

4 La costituzione di scorte di sicurezza di prodotti petroliferi è regolata in Grecia dagli artt. 8, n. 2, e 10 della legge n. 1571/85, come modificata dalla legge n. 2289/95, dal regolamento di polizia dei mercati, nonché dall'art. 10 del decreto presidenziale n. 1224/81.

5 In conformità a tali disposizioni, le scorte di sicurezza di prodotti petroliferi devono essere situate nel territorio nazionale ed essere accumulate dalle imprese di commercializzazione dei prodotti petroliferi (in prosieguo: le «imprese di commercializzazione») in depositi di loro proprietà o presi in locazione, al di fuori delle raffinerie.

6 A partire dal 1° gennaio 1996, le società di commercializzazione hanno il diritto di trasferire l'obbligo di detenere scorte, in tutto o in parte, alle raffinerie situate in Grecia, dalle quali hanno acquistato prodotti nell'arco dell'anno civile precedente. Tale trasferimento può avvenire fino a raggiungere un quantitativo totale pari al volume dei prodotti petroliferi di ciascuna categoria consegnati alle imprese di commercializzazione, in un periodo di 90 giorni durante l'anno civile precedente, da ognuna delle raffinerie con le quali esse hanno rapporti commerciali.

7 Il mercato ellenico dei prodotti petroliferi è strutturato su tre livelli: il primo livello è costituito dalle raffinerie, che vendono i prodotti raffinati alle imprese di commercializzazione. Infatti, ai sensi dell'art. 8, n. 2, della legge n. 1571/85, le raffinerie stabilite in Grecia non hanno il diritto di vendere direttamente prodotti petroliferi, senza l'intervento delle imprese di commercializzazione, salvo quanto dispone l'art. 6, n. 3, della suddetta legge, per ciò che riguarda l'approvvigionamento delle forze armate. Nel secondo livello si trovano le imprese di commercializzazione, che possono acquistare i prodotti petroliferi dalle raffinerie, oppure importarli, e che si incaricano di rifornire le stazioni di servizio. Il terzo livello è formato dalle stazioni di servizio, che non possono acquistare direttamente dalle raffinerie, né importare i prodotti petroliferi, essendo pertanto costrette ad acquistarli dalle imprese di commercializzazione.

Fase precontenziosa

8 Nel settembre 1992 la Commissione ha avvertito le autorità elleniche che alcuni aspetti del loro regime nazionale relativo all'obbligo di mantenere scorte di sicurezza di prodotti petroliferi potevano risultare contrari all'art. 30 del Trattato.

9 Nel maggio 1994, dopo un lungo scambio di corrispondenza ed una serie di riunioni bilaterali, le autorità elleniche hanno informato la Commissione di avere avviato i lavori per modificare la normativa greca sul deposito e sulla distribuzione di prodotti petroliferi. Nel dicembre 1994, esse comunicavano alla Commissione una proposta di legge volta ad emendare l'art. 10 della legge n. 1571/85, quale modificato dalle leggi nn. 1769/88 e 2008/92. Il testo di questa proposta è stato convertito nella legge n. 2289/95 all'inizio del 1995.

10 Il 19 settembre 1995 la Commissione ha inviato alle autorità greche una lettera di addebiti nella quale esponeva che la citata normativa greca sul deposito e sulla distribuzione di prodotti petroliferi, nonostante le modifiche, continuava ad apparire contraria all'art. 30 del Trattato CE. La Commissione invitava le autorità elleniche a presentarle le loro osservazioni in proposito.

11 Il governo greco ha risposto, con lettera del 1° dicembre 1995, che il regime nazionale relativo alla costituzione obbligatoria di scorte di sicurezza di prodotti petroliferi era conforme all'art. 30 del Trattato, che non istituiva alcuna discriminazione tra prodotti nazionali e prodotti importati e non influiva sui prezzi.

12 In seguito ad una riunione bilaterale, le autorità elleniche hanno trasmesso alla Commissione, con lettera dell'11 luglio 1996, una proposta di emendamento dell'art. 10, n. 3, della legge n. 1571/85, come modificata dalla legge n. 2289/95.

13 Non ritenendo convincenti gli argomenti dedotti dalle autorità elleniche, il 17 giugno 1997 la Commissione ha emesso un parere motivato, invitando la Repubblica ellenica ad adottare le misure necessarie per conformarvisi entro il termine di due mesi. Il governo ellenico rispondeva a detto parere confermando gli argomenti esposti in precedenza.

14 Di conseguenza, la Commissione ha deciso di proporre il presente ricorso.

Argomenti delle parti

15 La Commissione fa valere che il regime concepito dalla Repubblica ellenica per conformarsi all'obbligo di immagazzinare scorte, imposto dalla direttiva 68/414, è contrario all'art. 30 del Trattato, in quanto la facoltà, offerta dalla normativa greca alle imprese di commercializzazione di trasferire il proprio obbligo di detenzione delle scorte alle raffinerie stabilite in Grecia è subordinata agli acquisti effettuati presso le stesse raffinerie durante l'anno civile precedente.

16 La Commissione non disapprova la possibilità che le scorte di sicurezza vengano depositate presso le raffinerie, ma ritiene che l'obbligo di acquistare prodotti petroliferi dalle raffinerie stabilite in Grecia, imposto alle imprese di commercializzazione per poter trasferire l'obbligo di magazzinaggio delle scorte, rappresenti un ostacolo alla libera circolazione delle merci. Essa sostiene, in proposito, che siffatto obbligo viene a creare, in pratica, una palese discriminazione a favore dei prodotti nazionali a discapito dei prodotti stranieri. L'importazione di prodotti petroliferi, sebbene non sia vietata, verrebbe infatti fortemente scoraggiata, poiché, se le imprese di commercializzazione si rifornissero in altri Stati membri, perderebbero la facoltà di trasferire alle raffinerie il proprio obbligo di detenere le scorte.

17 La Commissione aggiunge che la discriminazione contro l'importazione di prodotti petroliferi viene aggravata dal fatto che le stazioni di servizio sono obbligate ad approvvigionarsi tramite le imprese di commercializzazione.

18 Secondo la Commissione, la normativa in questione non potrebbe venire giustificata ai sensi dell'art. 36 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 30 CE), dato che l'obiettivo perseguito dalle autorità elleniche, che consiste nell'assicurare la continuità nell'approvvigionamento di prodotti petroliferi, si potrebbe ottenere con mezzi meno restrittivi.

19 Il governo ellenico ribatte che il regime in questione non crea alcuna discriminazione ai danni delle importazioni di prodotti petroliferi, influendo in uguale misura sulla commercializzazione dei prodotti nazionali e di quelli importati.

20 Tale governo sostiene che le imprese di commercializzazione si riforniscono presso le raffinerie stabilite in Grecia non a causa della normativa contestata dalla Commissione, ma a motivo delle condizioni del mercato. In primo luogo, le raffinerie sarebbero collegate mediante oleodotto alla maggior parte dei grandi impianti delle imprese di commercializzazione, ciò che renderebbe possibile un approvvigionamento diretto a basso costo. Secondo, le raffinerie sarebbero situate in prossimità dei grandi centri di consumo, dove operano le imprese di commercializzazione. Infine, le raffinerie sarebbero in grado di fornire, nei tempi previsti e con carichi di piccole dimensioni, i quantitativi necessari agli impianti regionali con capacità ridotta di cui dispongono le imprese di commercializzazione, che sono sparsi sul territorio greco.

21 Il governo ellenico aggiunge che, ammettendo pure che il regime in questione costituisca un ostacolo alla libera circolazione delle merci, tale ostacolo sarebbe giustificato da un obiettivo di interesse generale, ossia la sicurezza dell'approvvigionamento di prodotti petroliferi, che usufruisce della deroga di cui all'art. 36 del Trattato. Tale obiettivo non potrebbe essere realizzato con mezzi meno restrittivi. Infatti il diritto fondamentale delle raffinerie alla libertà economica sarebbe eccessivamente limitato se queste dovessero immagazzinare le scorte di sicurezza di prodotti petroliferi, surrogandosi così alle imprese di commercializzazione, senza ottenere in cambio l'impegno da parte di queste ultime ad approvvigionarsi presso di loro.

Giudizio della Corte

22 L'art. 30 del Trattato è diretto a vietare ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari (v. sentenza 11 luglio 1974, causa 8/74, Dassonville, Racc. pag. 837, punto 5).

23 Non vi è alcun dubbio che la facoltà offerta dalla normativa in questione alle imprese di commercializzazione di trasferire alle raffinerie l'obbligo di detenere scorte di prodotti petroliferi comporta per le prime una serie di vantaggi.

24 Tuttavia, il regime greco relativo alla detenzione obbligatoria di scorte di sicurezza di prodotti petroliferi ha come conseguenza che le imprese di commercializzazione le quali intendano trasferire il proprio obbligo di magazzinaggio sono costrette ad approvvigionarsi per una quota rilevante presso le raffinerie situate nel territorio greco.

25 Più esattamente, un'impresa di commercializzazione può trasferire ad una raffineria stabilita in Grecia l'obbligo di immagazzinare prodotti petroliferi soltanto in misura uguale al volume di prodotti che tale raffineria le ha fornito per un periodo di 90 giorni nel corso dell'anno civile precedente. Un'impresa di commercializzazione deve di conseguenza acquistare ogni anno da una raffineria situata in Grecia un quantitativo considerevole di prodotti petroliferi per poter usufruire, nell'anno successivo, del diritto di trasferire a questa il proprio obbligo di magazzinaggio.

26 Di conseguenza, subordinare il trasferimento dell'obbligo di magazzinaggio delle scorte all'acquisto di prodotti petroliferi presso le raffinerie stabilite nella Repubblica ellenica costituisce un trattamento discriminatorio nei confronti di prodotti petroliferi delle raffinerie situate in altri Stati membri, poiché ne rende più difficile la commercializzazione. Infatti, mentre le imprese di commercializzazione possono affrancarsi dall'obbligo di immagazzinare prodotti petroliferi nei loro impianti quando si approvvigionano presso le raffinerie operanti nella Repubblica ellenica, la stessa facoltà non è prevista quando esse acquistano i prodotti petroliferi dalle raffinerie impiantate in altri Stati membri.

27 Si deve quindi rilevare che il regime greco relativo alla detenzione obbligatoria di scorte di sicurezza di prodotti petroliferi introduce una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione ai sensi dell'art. 30 del Trattato.

28 Per quanto riguarda la questione se il regime in causa possa cionondimeno considerarsi giustificato in base all'art. 36 del Trattato, come sostiene il governo ellenico, occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza della Corte, una normativa nazionale adottata ai fini della salvaguardia di uno degli obiettivi menzionati da detta disposizione è compatibile con il Trattato solo in quanto non ecceda quel che è appropriato e necessario per raggiungere lo scopo perseguito (v. sentenza 12 luglio 1990, causa C-128/89, Commissione/Italia, Racc. pag. I-3239, punto 18).

29 Il governo ellenico invoca l'obiettivo della costituzione di scorte di prodotti petroliferi nel territorio greco come esigenza di pubblica sicurezza. È vero che mantenere scorte di prodotti petroliferi nel territorio nazionale al fine di garantire la continuità dell'approvvigionamento costituisce un obiettivo di pubblica sicurezza ai sensi dell'art. 36 del Trattato (v. sentenza 10 luglio 1984, causa 72/83, Campus Oil e a., Racc. pag. 2727, punto 35).

30 Tuttavia, gli argomenti del governo ellenico richiamati al punto 21 della presente sentenza sono soltanto argomenti di ordine economico che in nessun caso possono giustificare una restrizione quantitativa ai sensi dell'art. 30 del Trattato (v., in tal senso, sentenza Campus Oil e a., citata, punto 35).

31 Ad ogni modo, occorre rilevare che, soprattutto in considerazione delle indicazioni fornite dall'avvocato generale ai paragrafi 43, 44 e 46-48 delle sue conclusioni, l'obiettivo della pubblica sicurezza avrebbe potuto essere raggiunto con provvedimenti meno restrittivi, senza che fosse necessario vincolare all'acquisto obbligatorio di prodotti petroliferi dalle raffinerie impiantate in Grecia la facoltà di trasferire a dette raffinerie l'obbligo di magazzinaggio delle scorte.

32 Ciò premesso, si deve constatare che la Repubblica ellenica, avendo istituito e mantenuto in vigore un regime per la detenzione obbligatoria di scorte di sicurezza di prodotti petroliferi in base al quale la facoltà offerta alle imprese di commercializzazione di tali prodotti di trasferire il proprio l'obbligo di magazzinaggio delle scorte alle raffinerie situate in Grecia è subordinata all'obbligo di rifornirsi di tali prodotti presso dette raffinerie, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 30 del Trattato.

Sulle spese

33 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la Repubblica ellenica, rimasta soccombente, va condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) La Repubblica ellenica, avendo istituito e mantenuto in vigore un regime per la detenzione obbligatoria di scorte di sicurezza di prodotti petroliferi in base al quale la facoltà offerta alle imprese di commercializzazione di tali prodotti di trasferire l'obbligo di magazzinaggio delle scorte alle raffinerie situate in Grecia è subordinata all'obbligo di rifornirsi di tali prodotti presso dette raffinerie, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 30 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 28 CE).

2) La Repubblica ellenica è condannata alle spese.

Jann Edward La Pergola

Sevón Wathelet

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 25 ottobre 2001.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

P. Jann