SENTENZA DELLA CORTE
11 novembre 1997 *

Nel procedimento C-408/95,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, dal Tribunal de commerce di Parigi nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Eurotunnel SA e altri

e

SeaFrance, precedentemente Société nouvelle d'armement transmanche SA (SNAT),

con l'intervento di:

International Duty Free Confederation (IDFC),

Airport Operators Association Ltd (AOA),

Bretagne Angleterre Irlande SA (BAI), che opera con la denominazione commerciale «Brittany Ferries»,

* Lingua processuale: il francese.

Passenger Shipping Association Ltd (PSA),

domanda vertente sulla validità del regime transitorio dei «negozi duty-free» risultante, da un lato, dall'art. 28 duodecies della sesta direttiva del Consiglio 17 maggio 1977, 77/388/CEE, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra d'affari — Sistema comune di imposta sul valore aggiunto: base imponibile uniforme (GU L 145, pag. 1), inserito dall'art. 1, punto 22, della direttiva del Consiglio 16 dicembre 1991, 91/680/CEE, che completa il sistema comune di imposta sul valore aggiunto e modifica, in vista della soppressione delle frontiere fiscali, la direttiva 77/388 (GU L 376, pag. 1), e, dall'altro, dall'art. 28 della direttiva del Consiglio 25 febbraio 1992, 92/12/CEE, relativa al regime generale, alla detenzione, alla circolazione ed ai controlli dei prodotti soggetti ad accisa (GU L 76, pag. 1),

LA CORTE,

composta dai signori G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, C. Gulmann, H. Ragnemalm (relatore) e M. Wathelet, presidenti di sezione, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann e L. Sevón, giudici,

avvocato generale: G. Tesauro
cancelliere: R. Grass

viste le osservazioni scritte presentate:

— per l'Eurotunnel SA e altri, dagli avv. ti Jean-Michel Darrois e Philippe Villey, del foro di Parigi;

— per la SeaFrance, dagli avv. ti Xavier de Roux, Philippe Derouin e Olivier d'Ormesson, del foro di Parigi;

— per l'International Duty-Free Confederation (IDFC), dal signor Philippe Ruttley, solicitor;

— per l'Airport Operators Association Ltd (AOA), dall'avv. Pascale Poupelin, del foro di Parigi, e dal signor David Marks, solicitor;

— per la Bretagne Angleterre Irlande SA (BAI), dall'avv. Jean-Michel Payre, del foro di Parigi;

— per la Passenger Shipping Association Ltd (PSA), dal signor John Pheasant, solicitor, e dall'avv. Guy Danet, del foro di Parigi;

— per il governo francese, dalla signora Catherine de Salins, vicedirettore presso la direzione degli affari giuridici del Ministero degli affari esteri, e dal signor Gautier Mignot, segretario degli affari esteri presso la stessa direzione, in qualità di agenti;

— per il governo spagnolo, dalla signora Rosario Silva de Lapuerta, abogado del Estado presso il servizio giuridico incaricato di rappresentare il governo spagnolo dinanzi alla Corte di giustizia, in qualità di agente;

— per il Parlamento europeo, dai signori Johann Schoo, capodivisione del servizio giuridico, e José-Luis Rufas Quintana, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti;

— per il Consiglio dell'Unione europea, dai signori Jean-Paul Jacqué, direttore presso il servizio giuridico, e John Carbery, consigliere del servizio giuridico, in qualità di agenti;

— per la Commissione delle Comunità europee, dalla signora Hélène Michard e dal signor Enrico Traversa, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali dell'Eurotunnel SA e altri, rappresentate dagli avv. ti Philippe Villey e Petrus Mathijsen, del foro di Bruxelles, della SeaFrance, rappresentata dagli avv. ti Xavier de Roux e Philippe Derouin, della Passenger Shipping Association Ltd (PSA), rappresentata dall'avv. Guy Danet, dell'International Duty-Free Confederation (IDFC), rappresentata dai signori John Colahan e Peter Duffy, solicitors, dell'Airport Operators Association Ltd (AOA), rappresentata dall'avv. Pascale Poupelin e dal signor David Marks, della Bretagne Angleterre Irlande SA (BAI), rappresentata dall'avv. Jean-Michel Payre, del governo francese, rappresentato dal signor Gautier Mignot, del governo ellenico, rappresentato dal signor Vasileios Kontolaimos, consigliere giuridico aggiunto presso l'Avvocatura dello Stato, e dalla signora Dimitra Tsagkaraki, consigliere del ministro aggiunto degli Affari esteri, in qualità di agenti, del governo spagnolo, rappresentato dalla signora Rosario Silva de Lapuerta, del Parlamento, rappresentato dai signori Johann Schoo e José-Luis Rufas Quintana, del Consiglio, rappresentato dai signori Jean-Paul Jacqué e John Carbey, e della Commissione, rappresentata dalla signora Hélène Michard e dal signor Enrico Traversa, all'udienza del 14 gennaio 1997,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 27 maggio 1997,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 27 novembre 1995, pervenuta in cancelleria il 29 dicembre seguente, il Tribunal de commerce di Parigi ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, tre questioni pregiudiziali relative alla validità del regime transitorio dei «negozi duty-free» risultante, da un lato, dall'art. 28 duodecies della sesta direttiva del Consiglio 17 maggio 1977, 77/388/CEE, in materia di

armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra d'affari — Sistema comune di imposta sul valore aggiunto: base imponibile uniforme (GU L 145, pag. 1; in prosieguo: la «sesta direttiva»), inserito dall'art. 1, punto 22, della direttiva del Consiglio 16 dicembre 1991, 91/680/CEE, che completa il sistema comune di imposta sul valore aggiunto e modifica, in vista della soppressione delle frontiere fiscali, la direttiva 77/388 (GU L 376, pag. 1), e, dall'altro, dall'art. 28 della direttiva del Consiglio 25 febbraio 1992, 92/12/CEE, relativa al regime generale, alla detenzione, alla circolazione ed ai controlli dei prodotti soggetti ad accisa (GU L 76, pag. 1).

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia sorta tra le società di diritto francese Eurotunnel SA e France Manche SA nonché le società di diritto inglese Eurotunnel plc e The Channel Tunnel Group Ltd, che gestiscono in comune il collegamento ferroviario fisso che percorre il tunnel sotto la Manica (in prosieguo; l'«Eurotunnel»), da un lato, e uno dei vettori marittimi che effettuano la traversata della Manica, la società SeaFrance, dall'altro.

3 La direttiva 91/680 ha per oggetto l'attuazione, a decorrere dal 31 dicembre 1992, delle condizioni necessarie per la soppressione delle frontiere fiscali all'interno della Comunità per le cessioni di beni e le prestazioni di servizi.

4 La direttiva 91/680 è stata modificata dalla direttiva del Consiglio 14 febbraio 1994, 94/4/CE, che modifica le direttive 69/169/CEE e 77/388/CEE e aumenta il livello delle franchigie per i viaggiatori provenienti da paesi terzi e dei limiti per gli acquisti in franchigia effettuati da viaggiatori intracomunitari (GU L 60, pag. 14). La direttiva 94/4 aumenta le franchigie concesse ai viaggiatori intracomunitari da 23 a 90 ECU mentre quelle concesse ai viaggiatori provenienti da paesi terzi sono portate a 175 ECU.

5 Il tredicesimo 'considerando' della direttiva 91/680 recita:

«considerando che il periodo transitorio di tassazione degli scambi intracomunitari deve essere messo a frutto per adottare le misure necessarie a por rimedio sia alle ripercussioni sociali sui settori interessati che alle difficoltà regionali, in particolare nelle regioni frontaliere, che potrebbero sorgere a seguito della soppressione delle tassazioni all'importazione e delle detassazioni all'esportazione per gli scambi fra Stati membri; che a tal fine è opportuno autorizzare gli Stati membri ad esonerare, fino al 30 giugno 1999, le cessioni di beni effettuate entro i limiti previsti da spacci esenti da tasse, nel quadro del traffico di viaggiatori fra Stati membri per via aerea o marittima».

6 L'art. 28 duodecies della sesta direttiva stabilisce che:

«Nel corso di un periodo che scade il 30 giugno 1999, si applicano le seguenti disposizioni:

1) Gli Stati membri possono esentare le cessioni, effettuate a mezzo di punti di vendita, di beni destinati ad essere importati nei bagagli personali di viaggiatori che si rechino in un altro Stato membro utilizzando un trasporto aereo o marittimo intracomunitario. Ai fini del presente articolo si intende per:

a) "punto di vendita": qualsiasi esercizio ubicato nell'area di un aeroporto o di un porto e che soddisfi alle condizioni previste dalle competenti autorità pubbliche, segnatamente in applicazione del paragrafo 5;

b) "viaggiatore che si reca in un altro Stato membro": qualsiasi passeggero in possesso di un titolo di trasporto, per via aerea o marittima, in cui siano menzionati come destinazione immediata un aeroporto o un porto situato in un altro Stato membro;

c) "trasporto aereo o marittimo intracomunitario": qualsiasi trasporto per via aerea o marittima che abbia inizio all'interno del paese a norma dell'articolo 3 e il cui luogo di arrivo effettivo sia situato all'interno di un altro Stato membro.

Sono assimilate alle cessioni di beni effettuate a mezzo di punti di vendita le cessioni che avvengono a bordo di un aereo o di una nave nel corso di un trasporto intracomunitario di viaggiatori.

La presente esenzione si applica anche alle cessioni di beni effettuate da punti di vendita situati nell'area di uno dei due terminali di accesso al canale sotto la Manica per passeggeri in possesso di un titolo di trasporto valido per il percorso effettuato tra questi due terminali.

(...)».

7 La direttiva 92/12 ha per oggetto l'attuazione, a decorrere dal 31 dicembre 1992, delle condizioni di circolazione dei prodotti assoggettati ad accise nell'ambito del mercato interno senza frontiere fiscali.

8 Il ventitreesimo 'considerando' della direttiva 92/12 è redatto in termini praticamente identici a quelli del tredicesimo 'considerando' della direttiva 91/680. Lo stesso vale per la formulazione degli artt. 28 della direttiva 92/12 e 1, punto 22,

della direttiva 91/680, che inserisce un nuovo art. 28 duodecies nella sesta direttiva (in prosieguo: gli «artt. 28 controversi»).

9 Con legge 17 luglio 1992, n. 92-677, che dà attuazione alle direttive 91/680 e 92/12 (JORF 19 luglio 1992, pag. 9700), la Repubblica francese ha fatto uso della facoltà di esenzione prevista dagli artt. 28 controversi e li ha letteralmente riportati. A tal fine, e sino al 30 giugno 1999, la Repubblica francese esonera dall'imposta sul valore aggiunto (art. 17 II della legge n. 92-677) e dal pagamento delle accise (art. 59 della legge n. 92-677) gli scambi effettuati in punti di vendita ubicati entro l'area di un aeroporto, di un porto e del terminale di accesso al canale sotto la Manica nei limiti previsti dagli artt. 28 controversi. Il decreto n. 93-1139 del 30 settembre 1993 è stato adottato in applicazione degli artt. 17 e 59 della legge n. 92-677 (JORF del 3 ottobre 1993, pag. 13769).

10 Sull'ordinanza di rinvio risulta che l'Eurotunnel addebita alla SeaFrance di esercitare dal 22 dicembre 1994 una concorrenza sleale procedendo alla vendita di prodotti in franchigia fiscale da imposte e da accise a bordo delle sue navi, che le consente in tal modo di compensare prezzi di trasporto inferiori ai prezzi di costo. Ritenendo che tale pratica fosse riconducibile all'autorizzazione disposta sia dall'art. 28 duodecies della sesta direttiva, inserito dall'art. 1, punto 22, della direttiva 91/680, sia dall'art. 28 della direttiva 92/12, l'Eurotunnel ha impugnato la validità di tali articoli dinanzi al giudice nazionale, che ha ritenuto opportuno adire la Corte.

11 Prima di porre le sue questioni, il giudice nazionale ha innanzitutto autorizzato le società International Duty Free Confederation (in prosieguo: la «IDFC»), Airport Operators Association Ltd (in prosieguo: l'«AOA»), Bretagne Angleterre Irlande SA (in prosieguo: la «BAI») e Passenger Shipping Association Ltd (in prosieguo: la «PSA») ad intervenire a sostegno delle conclusioni della SeaFrance.

12 Il giudice nazionale ha poi constatato che la vendita in perdita di servizi, contrariamente a quella di prodotti, non era vietata in Francia. Pertanto ha ritenuto che

l'Eurotunnel, nell'ambito di un'azione di concorrenza sleale, potesse contestare solo la validità delle direttive del Consiglio, sulle quali la SeaFrance si basava per offrire in vendita prodotti in franchigia fiscale.

13 Questo stesso giudice ha infine ricordato che l'Eurotunnel aveva altresì presentato, il 30 giugno 1994, dinanzi alla High Court of Justice una domanda intesa a far sindacare la legittimità dei provvedimenti di trasposizione degli artt. 28 controversi adottati dal Regno Unito.

14 Dal fascicolo di causa del procedimento nazionale risulta pertanto che, con sentenza 17 febbraio 1995, la High Court of Justice ha respinto la domanda dell'Eurotunnel principalmente in quanto quest'ultima non aveva presentato la sua domanda di autorizzazione entro un congruo termine, così che, se l'autorizzazione fosse stata concessa, ne sarebbe derivato un danno grave non solo per le controparti, ma altresì per i numerosi residenti nel Regno Unito e anche nella Comunità. L'Eurotunnel non ha interposto appello contro questa decisione della High Court. Quest'ultima ha tuttavia concesso all'Eurotunnel il diritto di intentare una nuova azione relativamente alla vendita di prodotti in franchigia fiscale effettuata nel corso di viaggi lampo, denominati «booze-cruises», i quali, secondo l'Eurotunnel, non costituiscono veri e propri tragitti intracomunitari. L'Eurotunnel non si è tuttavia avvalsa di tale possibilità.

15 In tale contesto, il Tribunal de commerce di Parigi ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se, data l'assenza di ricorso d'annullamento ai sensi dell'art. 173 da parte dell'Eurotunnel contro le decisioni del Consiglio 91/680 e 92/12, nelle parti relative alle imposizioni (IVA e accise) sui collegamenti attraverso la Manica, e dato il rigetto di una domanda dell'Eurotunnel con pronuncia della High Court of Justice 17 febbraio 1995, sia ricevibile la domanda dell'Eurotunnel diretta all'annullamento di dette decisioni avvalendosi dell'art. 177 del Trattato.

2) In caso affermativo, se il Consiglio abbia adottato ritualmente tali decisioni.

In subordine, se la decisione 94/4 copra un eventuale annullamento delle suddette due decisioni.

3) In caso di annullamento, se si debba considerare come illecito il fatto che la SA SNAT (Nouvelle d'Armement Transmanche) abbia applicato le leggi tributarie adottate in base a dette decisioni, e quale sia la data a partire dalla quale l'illecito sarebbe stato commesso».

16 Con queste tre questioni, il Tribunal de commerce di Parigi chiede in sostanza se l'Eurotunnel possa, nell'ambito di un procedimento pregiudiziale, far valere l'invalidità degli artt. 28 controversi, anche qualora non abbia presentato un ricorso d'annullamento ai sensi dell'art. 173 del Trattato CE contro queste disposizioni. In caso affermativo, essa chiede se queste stesse disposizioni siano state regolarmente adottate dal Consiglio. Infine, in caso di invalidità, si chiede alla Corte di precisare le conseguenze di un'eventuale dichiarazione di invalidità degli artt. 28 controversi nei confronti della SeaFrance.

Sulla ricevibilità delle questioni poste

17 In via preliminare, occorre rispondere agli argomenti della SeaFrance e degli intervenienti nella causa a qua, i quali sostengono che le questioni sono irricevibili e che la Corte non dovrebbe quindi pronunciarsi sulle stesse. Essi argomentano infatti che il procedimento dinanzi al giudice nazionale ha carattere artificioso e che le questioni poste sono prive di pertinenza per la soluzione della controversia nella causa a qua.

18 Al pari del governo francese, esse ritengono che non vi sia responsabilità della SeaFrance, in quanto quest'ultima si è semplicemente conformata a disposizioni legislative e regolamentari nazionali adottate in attuazione di direttive comunitarie, e ciò anche se queste ultime fossero dichiarate invalide. Infatti, solo il Consiglio, in quanto autore degli artt. 28 controversi, potrebbe essere eventualmente considerato

responsabile. In mancanza di qualsiasi possibile illecito da parte della SeaFrance, l'azione per concorrenza sleale pendente dinanzi al giudice nazionale sarebbe priva di oggetto e le questioni sottoposte diverrebbero pertanto senza pertinenza. La SeaFrance e gli intervenienti sostengono infine che, in ogni caso, il vero e proprio oggetto dell'azione dell'Eurotunnel riguarderebbe la validità degli artt. 28 controversi e non l'eventuale condanna della SeaFrance a pagare un risarcimento danni.

19 Occorre ricordare che, quando una questione concernente la validità di un atto adottato dalle istituzioni comunitarie è sollevata dinanzi ad un giudice nazionale, spetta a quest'ultimo decidere se una decisione su tale punto sia necessaria per pronunciare la sua sentenza e, pertanto, chiedere alla Corte di statuire su tale questione. Di conseguenza, qualora le questioni sollevate dal giudice nazionale riguardino la validità di una disposizione di diritto comunitario, in via di principio la Corte è tenuta a statuire.

20 Tuttavia la Corte ha ricordato che spettava ad essa, al fine di verificare la propria competenza, esaminare le condizioni in cui veniva adita dal giudice nazionale. Infatti, lo spirito di collaborazione che deve presiedere al funzionamento del rinvio pregiudiziale implica che, dal canto suo, il giudice nazionale tenga presente la funzione assegnata alla Corte, che è quella di contribuire all'amministrazione della giustizia negli Stati membri e non di esprimere pareri consultivi su questioni generali o ipotetiche (v., in particolare, sentenza 9 febbraio 1995, C-412/93, Leclerc-Siplec, Racc. pag. I-179, punto 12).

21 Proprio in considerazione di tale funzione la Corte ha ritenuto di non poter statuire su una questione sollevata da un giudice nazionale qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione o il giudizio sulla validità di una norma comunitaria chiesti da tale giudice non hanno alcuna relazione con l'effettività o con l'oggetto delle cause a quibus oppure qualora il problema sia di natura ipotetica e la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una

soluzione utile alle questioni che le vengono sottoposte (v., in particolare, sentenze 15 dicembre 1995, causa C-415/93, Bosman, Racc. pag. I-4921, punto 61, e 5 giugno 1997, C-105/94, Celestini, Racc. pag. I-2971, punto 22).

22 Per quanto riguarda, in primo luogo, l'effettività della controversia alla base del rinvio, va rilevato che l'Eurotunnel chiede al giudice nazionale di constatare che la SeaFrance commette atti di concorrenza sleale facendo uso della facoltà che le è offerta dalla normativa nazionale di vendere merci in franchigia nell'ambito di collegamenti attraverso la Manica, mentre questa normativa nazionale è basata su direttive comunitarie che, secondo l'attrice nella causa a qua, sono invalide. Per contro, la SeaFrance contesta ciascuno degli argomenti dedotti dall'Eurotunnel dinanzi al giudice nazionale. Emerge quindi che esiste effettivamente una controversia reale tra le parti nella causa a qua.

23 Per quanto riguarda, infine, l'argomento relativo alla mancanza di pertinenza delle questioni poste ai fini della soluzione della controversia alla base del rinvio, è certamente esatto che il giudice nazionale non fornisce sufficienti elementi che consentano alla Corte di comprendere chiaramente come potesse l'eventuale invalidità degli artt. 28 controversi influire sull'esito dell'azione per concorrenza sleale, ed in particolare sulla domanda di risarcimento danni presentata dall'Eurotunnel nei confronti della SeaFrance.

24 Al riguardo è tuttavia sufficiente rilevare che l'eventuale invalidità delle direttive consentirebbe al giudice nazionale quantomeno di ordinare alla SeaFrance la cessazione per l'avvenire delle vendite in franchigia come chiede l'Eurotunnel.

25 Da tutte le considerazioni che precedono risulta che occorre pronunciarsi sulle questioni sottoposte.

Sulla prima questione

26 Con la prima questione, il giudice nazionale chiede in sostanza se una persona fisica o giuridica, quale l'Eurotunnel, possa far valere dinanzi ad un giudice nazionale l'invalidità di disposizioni contenute in direttive, quali gli artt. 28 controversi, qualora, da un lato, essa non abbia presentato un ricorso d'annullamento ai sensi dell'art. 173 del Trattato avverso queste disposizioni e, dall'altro, il giudice di un altro Stato membro si sia già pronunciato nell'ambito di un distinto procedimento.

27 Per quanto riguarda la prima parte della questione, il giudice nazionale si chiede se, in considerazione della sentenza 9 marzo 1994, causa C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf, Racc. pag. I-833), Eurotunnel possa eccepire dinanzi ad esso l'illegittimità degli artt. 28 controversi, pur non avendo essa proposto un ricorso d'annullamento avverso queste disposizioni nel termine previsto dall'art. 173 del Trattato.

28 Occorre rilevare che la sentenza TWD Textilwerk Deggendorf, sopra menzionata, riguardava il caso di una società che indiscutibilmente era legittimata, ed era stata informata di esserlo, a proporre un ricorso d'annullamento contro l'atto comunitario del quale eccepiva l'illegittimità dinanzi ad un giudice nazionale.

29 A tale riguardo occorre constatare che, in presenza di direttive comunitarie, le cui disposizioni controverse si riferiscono in termini generali a Stati membri e non a persone fisiche o giuridiche, non è evidente che un ricorso dell'Eurotunnel, fondato sull'art. 173 del Trattato, avverso gli artt. 28 controversi sarebbe stato ricevibile (v., per quanto riguarda un regolamento, sentenza 12 dicembre 1996, causa C-241/95, Accrington Beef e a. (Racc. pag. I-6699, punto 15).

30 Ad ogni modo, l'Eurotunnel non può essere direttamente interessata dagli artt. 28 controversi. Infatti il regime di esenzione introdotto da tali disposizioni è solo una facoltà lasciata agli Stati membri. Ne deriva che gli artt. 28 controversi non sono direttamente applicabili agli operatori interessati, cioè ai trasportatori di passeggeri ed ai viaggiatori.

31 Per quanto riguarda la seconda parte della prima questione, è sufficiente constatare che non spetta alla Corte, nell'ambito del procedimento di cui all'art. 177 del Trattato, controllare la necessità di un rinvio pregiudiziale in funzione della soluzione concernente un problema analogo adottata dal giudice di un altro Stato membro nell'ambito di un procedimento distinto.

32 Occorre quindi risolvere la prima questione nel senso che una persona fisica o giuridica può far valere dinanzi ad un giudice nazionale l'invalidità delle disposizioni contenute in direttive, quali gli artt. 28 controversi, anche qualora non abbia presentato un ricorso d'annullamento ai sensi dell'art. 173 del Trattato avverso queste disposizioni e il giudice di un altro Stato membro si sia già pronunciato nell'ambito di un procedimento distinto.

Sulla seconda questione

33 L'Eurotunnel sostiene che, con la seconda questione, il giudice nazionale non intende solo accertare se il Parlamento sia stato regolarmente consultato, ma anche se tutti i motivi d'invalidità da essa fatti valere nell'atto introduttivo di causa siano idonei ad inficiare la validità degli artt. 28 controversi. Questi altri motivi riguardano la mancanza di motivazione, la violazione degli artt. 7 A, 92, 93 e 99 del Trattato CE, lo sviamento di potere che avrebbe commesso il Consiglio nonché la violazione dei principi del legittimo affidamento, della certezza del diritto, di proporzionalità e di parità di trattamento.

34 A tale riguardo risulta chiaramente dalla motivazione dell'ordinanza di rinvio e dalla formulazione della seconda questione che i soli motivi d'invalidità ai quali il giudice nazionale si è riferito sono collegati all'eventuale irregolarità del procedimento di adozione degli artt. 28 controversi e sono fondati su un'asserita mancanza di una proposta della Commissione e di una nuova consultazione del Parlamento. Ciò è inoltre confermato dalla questione formulata in subordine dal giudice nazionale, relativa alle conseguenze della regolare adozione, per quanto attiene ai diritti del Parlamento, della direttiva 94/4 sulla regolarità degli artt. 28 controversi.

Sulla mancanza di una proposta della Commissione

35 L'Eurotunnel ed il Parlamento sostengono che gli artt. 28 controversi, contrariamente a quanto stabilito dall'art. 99 del Trattato CE, non hanno costituito oggetto di una proposta della Commissione.

36 Il Consiglio obietta che le modifiche che esso ha apportato alle proposte di direttive 91/680 e 92/12 rimangono nel campo di applicazione delle direttive sopra menzionate, come definito nelle proposte iniziali della Commissione.

37 Occorre al riguardo ricordare che, in forza del suo potere di emendamento, quale risultava, al tempo dei fatti di cui alla causa a quo, dall'art. 149, n. 1, del Trattato CEE (divenuto l'art. 189 A, n. 1, del Trattato CE), il Consiglio poteva modificare la proposta della Commissione deliberando all'unanimità, requisito che in ogni caso era imposto dal fondamento giuridico di queste due direttive, cioè l'art. 99 del Trattato.

38 Inoltre occorre constatare che il mantenimento, per una durata limitata, del regime di esenzione dall'IVA e dalle accise per le cessioni di beni effettuate dai negozi

duty-free, nonostante l'opposizione della Commissione a questo mantenimento nell'ambito dei viaggi intracomunitari, rientra pienamente nel campo di applicazione delle direttive 91/680 e 92/12, che sono destinate ad attuare, a decorrere dal 1° gennaio 1993, le condizioni necessarie per la circolazione dei beni e dei servizi assoggettati all'imposta sul valore aggiunto o alle accise nell'ambito di un mercato interno senza frontiere fiscali.

39 Di conseguenza, e in quanto le modifiche che il Consiglio ha apportato alle proposte di direttive 91/680 e 92/12 rimangono nel campo di applicazione delle direttive sopra menzionate, quale definito nelle proposte iniziali della Commissione, il Consiglio non ha oltrepassato il potere di emendamento che ad esso derivava dall'art. 149 del Trattato.

Sul requisito di una nuova consultazione del Parlamento

40 L'Eurotunnel ed il Parlamento sostengono che gli artt. 28 controversi, così come sono stati adottati, apportano modifiche sostanziali alle proposte della Commissione, che non corrispondono a quanto voluto dal Parlamento.

41 Per quanto riguarda l'art. 28 duodecies della sesta direttiva, il Parlamento sostiene che le modifiche apportate dal Consiglio comportano cambiamenti sostanziali sia dal punto di vista quantitativo sia da quello qualitativo relativamente ai testi che gli sono stati sottoposti per consultazione. Inoltre esso sostiene di non aver mai proposto un tale sistema di deroga.

42 Per quanto riguarda l'art. 28 della direttiva 92/12, il Parlamento sostiene che il testo definitivo adottato alla fine dal Consiglio non coincide con il senso dei suoi emendanti nn. 25 e 38, in quanto, anzitutto, la data differisce (l'emendamento

prevede la data del 31 dicembre 1995 e la direttiva quella del 30 giugno 1999) e, da ultimo, l'emendamento non cita espressamente il tunnel sotto la Manica, ma unicamente i «porti» e «aeroporti».

43 La SeaFrance, la IDFC, l'AOA e la BAI, i governi spagnolo e francese nonché il Consiglio e la Commissione sostengono che l'adozione delle direttive 91/680 e 92/12 non è inficiata da alcun vizio di procedura. Le differenze che esisterebbero tra il testo sul quale il Parlamento ha emesso il suo parere e quello che è stato definitivamente approvato non sarebbero sostanziali e queste due direttive, considerate nel loro insieme, sarebbero rimaste in sostanza identiche al testo delle proposte iniziali della Commissione, che sono state sottoposte al Parlamento.

44 In ogni caso, la SeaFrance, la IDFC, l'AOA, la BAI ed i governi spagnolo e francese nonché il Consiglio ritengono che non occorresse alcuna nuova consultazione, in quanto le modifiche apportate alle dette direttive rispondono a quanto voluto dal Parlamento, che auspicava il mantenimento del regime dei negozi «duty-free». Quest'ultimo non avrebbe quindi dovuto essere riconsultato.

45 Va ricordato che la regolare consultazione del Parlamento nei casi previsti dal Trattato costituisce una formalità sostanziale, la cui inosservanza implica la nullità dell'atto considerato. La partecipazione effettiva del Parlamento al processo legislativo della Comunità, in conformità delle procedure previste dal Trattato, rappresenta infatti un elemento essenziale dell'equilibrio istituzionale voluto dal Trattato stesso. Questo potere riflette un fondamentale principio della democrazia, secondo cui i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa (v., in particolare, sentenza 10 giugno 1997, causa C-392/95, Parlamento/Consiglio, (Racc. pag. I-3213, punto 14).

46 Secondo una giurisprudenza consolidata, l'obbligo di consultare il Parlamento durante il procedimento legislativo, nei casi previsti dal Trattato, comporta l'obbligo di una nuova consultazione ogni volta che l'atto infine adottato, considerato complessivamente, sia diverso quanto alla sua sostanza da quello sul quale il

Parlamento sia stato già consultato, eccetto i casi in cui gli emendamenti corrispondano essenzialmente al desiderio espresso dal Parlamento stesso (v. sentenza Parlamento/Consiglio, citata, punto 15).

47 Per quanto riguarda anzitutto l'art. 28 duodecies della sesta direttiva, esso trova la sua origine nella proposta iniziale della Commissione 7 agosto 1987 (GU C 252, pag. 2), modificata due volte il 17 maggio 1990 (GU C 176, pag. 8) e il 2 maggio 1991 (GU C 131, pag. 3). Nella sua proposta iniziale sottoposta al Parlamento, non modificata su tale punto dalle altre due proposte, la Commissione proponeva che la direttiva del Consiglio 28 maggio 1969, 69/169/CEE, relativa all'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti la franchigia dalle imposte sulla cifra d'affari e dalle altre imposizioni indirette interne riscosse all'importazione nel traffico internazionale di viaggiatori (GU L 133, pag. 6), cessasse di avere efficacia il 31 dicembre 1992 per quanto riguarda i rapporti intracomunitari.

48 Secondo la motivazione della relazione della commissione per i problemi economici, monetari e la politica industriale del Parlamento sulla proposta di direttiva che modifica la sesta direttiva (Rapporto Fuchs n. A3-0271/90), presentata il 7 novembre 1990, la situazione dell'attività e del personale addetto alle vendite in franchigia fiscale doveva essere esaminata al fine di accertare se fossero necessari provvedimenti specifici.

49 Il Parlamento ha dal canto suo proposto, il 20 novembre 1990, gli emendamenti nn. 6 e 31, che sono rispettivamente così formulati:

«considerando che il periodo transitorio deve essere utilizzato per l'adozione di misure volte ad attenuare le ripercussioni a livello sociale sulle professioni interessate, nonché le difficoltà regionali che potrebbero insorgere in particolare nelle regioni transfrontaliere a seguito della soppressione delle frontiere fiscali» ('considerando' quarto septies).

«considerando che le implicazioni economiche e sociali del completamento del mercato interno per quel che riguarda le vendite in franchigia fiscale verranno illustrate da una relazione elaborata dalla Commissione e sottoposta al Consiglio e al Parlamento europeo» (considerando quarto octies).

50 Nella sua proposta modificata del 2 maggio 1991, sopra menzionata, la Commissione ha proposto di aggiungere il seguente nono 'considerando':

«considerando che il periodo transitorio deve essere utilizzato per l'adozione di misure volte ad attenuare le ripercussioni a livello sociale sulle professioni interessate, nonché le difficoltà regionali che potrebbero insorgere, in particolare nelle regioni transfrontaliere, a seguito della soppressione delle frontiere fiscali».

51 Per quanto riguarda infine la procedura di adozione dell'art. 28 della direttiva 92/12, la proposta della Commissione, presentata il 27 settembre 1990 (GU C 322, pag. 1), non conteneva alcuna disposizione relativa alla possibilità per i viaggiatori all'interno della Comunità di acquistare beni in esenzione da accise.

52 Dalla motivazione della relazione della Commissione per i problemi economici e monetari e la politica industriale del Parlamento sulla proposta di direttiva «accise» (Rapporto Patterson n. A3-0137/91), presentata il 27 maggio 1991, risulta che, non disponendo della relazione sulla situazione dell'attività e del personale addetto alle vendite in franchigia, l'emendamento alla fine adottato non pregiudicava la formula che sarebbe stata alla fine accolta.

53 Il Parlamento ha, in data 12 giugno 1991, proposto una modifica dell'art. 18 al fine di aggiungervi quanto segue:

«Le disposizioni della presente direttiva lasciano impregiudicati gli accordi esistenti in materia di vendita di prodotti soggetti ad accisa nei negozi in franchigia doganale presso porti e aeroporti, e a bordo di aerei in volo o di imbarcazioni in mare, fino al 31 dicembre 1995».

54 La Commissione ha modificato da ultimo la sua proposta il 24 dicembre 1992 (GU C 45, pag. 10), senza tuttavia tener conto della proposta del Parlamento.

55 Occorre quindi esaminare se le modifiche fatte valere dall'Eurotunnel e dal Parlamento riguardino la sostanza stessa dei testi normativi considerati nel loro insieme.

56 L'obiettivo delle proposte delle direttive 91/680 e 92/12 presentate dalla Commissione al Parlamento era di adeguare il sistema di tassazione dell'imposta sul valore aggiunto e delle accise all'esistenza di un mercato interno, definito come uno spazio senza frontiere interne.

57 Gli artt. 28 controversi hanno dal canto loro lo scopo di consentire il mantenimento di un regime precedente se gli Stati membri lo vogliono. Essi devono quindi essere considerati come eccezioni facoltative e limitati nel loro campo di applicazione. Infatti la possibilità di vendere in franchigia doganale è riservata a talune categorie di operatori e limitata nel suo importo (90 ECU) e nel tempo (30 giugno 1999).

58 Ne deriva che le modifiche apportate agli artt. 28 controversi non sono tali da pregiudicare la sostanza stessa dei dispositivi messi in essere dalle direttive 91/680 e 92/12 e non possono quindi essere considerate modifiche sostanziali.

59 Occorre del pari precisare che, in ogni caso, il Parlamento non solo ha avuto l'occasione di pronunciarsi sulla questione delle vendite in franchigia doganale, ma ne auspicava per giunta anche il mantenimento.

60 Così, nel suo parere sulla direttiva 91/680, il Parlamento aveva proposto gli emendamenti nn. 6 e 31, sopra menzionati, che sono perfettamente compatibili con il contenuto del testo finale della direttiva. Quest'ultimo auspicava che il periodo transitorio fosse utilizzato per prendere in considerazione le ripercussioni sociali e le difficoltà regionali che sarebbero potute insorgere, in particolare nelle regioni transfrontaliere, a seguito della soppressione delle frontiere fiscali.

61 Nel suo parere sulla direttiva 91/12 il Parlamento ha esplicitamente proposto il mantenimento temporaneo del regime di deroga in vigore concernente le vendite in esenzione dalle accise fino al 31 dicembre 1995.

62 Di conseguenza, decidendo di mantenere le vendite in franchigia doganale fino al 30 giugno 1999 al fine di attenuare le ripercussioni a livello sociale in questo settore, il Consiglio si è attenuto, in sostanza, a quanto desiderato dal Parlamento.

63 Alla luce di queste considerazioni, una nuova consultazione del Parlamento relativamente agli artt. 28 controversi non era necessaria.

64 Da tutto quanto precede risulta che dall'esame delle questioni sottoposte non sono emersi elementi atti ad inficiare la validità degli artt. 28 controversi.

65 In considerazione della soluzione data, non occorre risolvere la seconda parte della seconda questione relativa all'adozione successiva della direttiva 94/4 e non occorre risolvere nemmeno la terza questione.

Sulle spese

66 Le spese sostenute dai governi francese, ellenico e spagnolo, nonché dal Parlamento europeo, dal Consiglio dell'Unione europea e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Tribunal de commerce di Parigi con ordinanza 27 novembre 1995, dichiara:

1) Una persona fisica o giuridica può far valere dinanzi al giudice nazionale l'invalidità di disposizioni contenute in direttive, quali l'art. 1, punto 22,

della direttiva del Consiglio 16 dicembre 1991, 91/680/CEE, che completa il sistema comune di imposta sul valore aggiunto e modifica, in vista della soppressione delle frontiere fiscali, la direttiva 77/388/CEE, e l'art. 28 della direttiva del Consiglio 25 febbraio 1992, 92/12/CEE, relativa al regime generale, alla detenzione, alla circolazione ed ai controlli dei prodotti soggetti ad accisa, qualora abbia presentato un ricorso d'annullamento ai sensi dell'art. 173 del Trattato CE avverso queste disposizioni e il giudice di un altro Stato membro si sia già pronunciato nell'ambito di un distinto procedimento.

2) Dall'esame delle questioni sottoposte non è emerso alcun elemento atto ad inficiare la validità dell'art. 1, punto 22, della direttiva 91/680 e dell'art. 28 della direttiva 92/12.

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm

Wathelet Mancini

Moitinho de Almeida Kapteyn Murray

Edward Puissochet

Hirsch Jann Sevón

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo l'11 novembre 1997.

Il cancelliere Il presidente

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias