CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GEORGIOS COSMAS

presentate il 28 settembre 1995 *

1. La causa in esame è stata promossa con domanda del Tribunal Superior de Justicia delle Canarie, sezione del contenzioso amministrativo di Las Palmas, che chiede una pronuncia pregiudiziale sull'interpretazione degli artt. 3, lett. c), 5, 6, 30, 36, 52, 53, 56, 85 e 102, n. 1, del Trattato CE, in relazione alla normativa nazionale che si applica nelle isole Canarie al settore del commercio dei prodotti petroliferi. Si specifica, fin dall'inizio che, in forza dell'art. 25 dell'Atto di adesione della Spagna, i Trattati e gli atti degli organi delle Comunità europee si applicano nelle isole Canarie, salve le deroghe contemplate nell'articolo stesso, nell'art. 155 e nel protocollo n. 2 allegato all'Atto di cui sopra. Si osserva, inoltre, che le isole Canarie sono state incluse nel territorio doganale della Comunità in forza del regolamento (CEE) del Consiglio 26 giugno 1991, n. 1911 [1], che prevedeva un adeguamento progressivo al riguardo.

I — Controversia in esame

2. Le questioni sono insorte nell'ambito di un ricorso proposto il 14 luglio 1992 dalla Esso Española SA, ricorrente nella causa principale (in prosieguo: la «ricorrente»). La ricorrente chiede l'annullamento del decreto n. 54/1992, emanato il 23 aprile 1992 dalla Consejería de Industria, Comercio y Consumo (Consiglio dell'industria, del commercio e del consumo) del governo delle Canarie (in prosieguo: il «decreto») [2]. Il decreto impugnato modifica il decreto n. 36/1991 emanato il 14 marzo 1991, dalla Consejería de Industria y Energía del governo locale [3].

3. Quest'ultimo decreto ha modificato il vecchio regime risalente al 1986 ed ha instaurato il nuovo regime che regge le attività dei grossisti di prodotti petroliferi nell'arcipelago delle Canarie. Nel provvedimento di rinvio si dichiara che il nuovo regime approvato con il decreto del 1991 mirava, come risulta dal suo stesso tenore, «a fissare le garanzie idonee all'approvvigionamento energetico della Comunità nell'ambito dei prodotti petroliferi, specie per quanto riguarda i requisiti minimi di sicurezza e di solvibilità tecnica e finanziaria degli operatori» e nel contempo intendeva escludere «qualsiasi presupposto che, non essendo indispensabile a detta finalità, possa comportare limitazioni alla libera concorrenza nel settore». L'art. 14, n. 2, dello statuto del 1991

* Lingua originale: il greco.

1 — GU L 171, del 29 giugno 1991, pag. 1.

2 — *Boletín Oficial de Canarias* del 27 maggio 1992.

3 — *Boletín Oficial de Canarias* del 17 maggio 1991.

stabiliva che «gli operatori dovranno effettuare forniture almeno in cinque isole dell'arcipelago». Il decreto contestato n. 54/1992, modificando il decreto n. 36/1991, riduce la condizione posta dall'art. 14, n. 2, e stabilisce che «tutti gli operatori dovranno effettuare forniture almeno in quattro isole dell'arcipelago delle Canarie».

4. La ricorrente che — dato importante — ha sede in Madrid e che, come emerge dal fascicolo, risulta iscritta nell'albo dei grossisti di prodotti petroliferi delle Canarie dal 23 luglio 1987, conformemente al decreto n. 187/86 del 19 dicembre 1986 chiede l'annullamento del decreto n. 54/1992 avanzando argomenti fondati tanto sulla normativa spagnola, quanto sul diritto comunitario. Dal canto suo, la Comunidad Autónoma de Canarias (Comunità Autonoma delle Canarie) chiede la reiezione della domanda e la declaratoria di legittimità del decreto impugnato. Il giudice proponente ha deciso quindi di sospendere la causa dinanzi ad esso pendente e di sottoporre alla Corte di giustizia, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, talune questioni pregiudiziali.

5. A questo punto va osservato che il provvedimento di rinvio fornisce scarsissimi elementi sulla situazione di fatto che ha dato origine alla causa e particolarmente per quel che riguarda il mercato locale dei prodotti petroliferi. La Commissione, nelle sue osservazioni, dichiara in merito che attualmente operano sul mercato petrolifero nelle isole Canarie nove società, cinque delle quali sono controllate da capitale straniero, vale a dire BP Oil, Esso, Mobil Oil, Shell e Texaco, mentre quattro sono compagnie a capitale spagnolo: Disa, Cepsa, Ducar e Repsol. La maggior parte di dette società riforniscono più di quattro isole dell'arcipelago, eccezion fatta per la BP Oil, la Ducar e la ricorrente, che sono presenti solo sulle due isole maggiori.

II — Le questioni pregiudiziali

6. Nell'ambito delle controversia di cui sopra, con ordinanza del 4 gennaio 1994 [4], la Sezione del Contenzioso amministrativo del Tribunal Superior de Justicia delle Canarie con sede in Las Palmas de Gran Canaria chiede alla Corte:

«1) Se il fatto che uno Stato membro esiga, per riconoscere la qualifica di operatore grossista di prodotti petroliferi, che l'interessato rifornisca un certo numero di località, onde garantire l'approvvigionamento o la copertura di tutto il territorio nazionale, visti i problemi causati in taluni Stati membri dalla presenza di regioni insulari:

4 — GU C 202 del 23 luglio 1994, pag. 6.

1 a) comporti, alla luce degli artt. 3, lett. c), 52 e 53 del Trattato, una restrizione incompatibile con il diritto comunitario in quanto priva di effetto utile le disposizioni del Trattato in materia di diritto di stabilimento e non è "obiettivamente necessario" per raggiungere l'obiettivo voluto;

1 b) comporti, alla luce delle disposizioni del Trattato sulla tutela della libertà di concorrenza, una restrizione a detta libertà comunitaria che può pregiudicare il commercio tra Stati membri e mettere a repentaglio il perseguimento degli obiettivi contemplati dal Trattato relativi al commercio interno e che ricade perciò sotto il divieto dell'art. 85, in relazione con gli artt. 5 e 6 del Trattato, giacché contravviene alle disposizioni dell'art. 102, n. 1, dello stesso;

1 c) e costituisca una misura d'effetto equivalente, ai sensi dell'art. 30 del Trattato, che incide sull'interscambio comunitario.

2) Qualora la condizione menzionata nella parte iniziale della questione n. 1 sia considerata restrizione alla libertà di stabilimento, se si debba applicare, ed eventualmente a quali condizioni, l'art. 56 del Trattato o la nozione di "interesse generale" in casi vertenti sul principio dell'equivalenza delle condizioni di accesso e di esercizio di attività economiche non subordinate e, di conseguenza, se il controllo delle facoltà discrezionali conferite agli Stati membri sia di competenza della Comunità o se invece possa venir effettuato dai giudici nazionali, ed in questo caso sarebbe d'uopo conoscere a quali criteri interpretativi debbono attenersi questi ultimi.

3) Qualora la condizione menzionata nella parte iniziale della questione n. 1 si consideri misura di effetto equivalente, se la stessa risulti incompatibile con la libera circolazione delle merci o se invece possa considerarsi restrizione consentita ai sensi dell'art. 36 del Trattato o ai sensi della giurisprudenza della Corte di giustizia concernente il principio della "rule of reason"».

Dette questioni vertono sull'interpretazione degli artt. 3, lett. c), 5, 6, 30, 36, 52, 53, 56, 85 e 102, n. 1, del Trattato CE. Per risolverle si procederà osservando la sequenza numerica degli articoli. Sono però necessarie, innanzitutto, alcune osservazioni sulla loro ricevibilità.

III — Sulla ricevibilità delle questioni pregiudiziali

7. La Commissione, nelle sue osservazioni, solleva il problema della ricevibilità di dette questioni pregiudiziali, in quanto il controverso decreto n. 54/1992 è già stato annullato in forza di un'altra pronuncia giurisdizionale passata in giudicato. Infatti, con una comunicazione del 15 giugno 1994 il giudice a quo informava la Corte che il contestato decreto n. 54/1992, come pure il decreto n. 36/1991, erano stati annullati in forza di una sentenza pronunciata il 21 gennaio 1994 dalla Sezione del Contenzioso amministrativo del Tribunal Superior de Justicia delle Canarie con sede in Santa Cruz di Tenerife. Dato che il ricorso nel cui ambito erano insorte le presenti questioni pregiudiziali chiedeva per l'appunto l'annullamento del decreto n. 54/1992, la ricorrente, con lettera 8 giugno 1994 al giudice proponente sottolineava, richiamandosi alla sentenza del 21 gennaio 1994 che decretava l'annullamento, che non era più necessario un rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia e chiedeva il ritiro della domanda di pronuncia pregiudiziale. Sorge, di conseguenza, il dubbio se la causa principale abbia ancora un oggetto e, quindi, se sussista sempre la necessità di una pronuncia pregiudiziale nell'ambito della controversia specifica.

8. Alle domande rivoltegli in proposito dalla Corte di giustizia, il giudice proponente ha risposto con lettere 8 luglio 1994 e 7 marzo 1995, confermando la sua domanda di pronuncia pregiudiziale. Il giudice a quo spiega la propria insistenza nella prima lettera dichiarando che la pronuncia pregiudiziale sollecitata è di grande importanza non solo per le isole Canarie, ma per tutto lo Stato spagnolo. Con la seconda lettera, il giudice a quo conferma espressamente che la causa pendente non si è svuotata di contenuto. Ricorda, da un lato, che la sentenza di annullamento è stata impugnata dinanzi al Tribunal Supremo Español e, dall'altro, che la sentenza d'annullamento si fonda su motivi tratti dal diritto nazionale, che nulla hanno che vedere col diritto comunitario, sul quale vertono invece i punti sollevati nelle questioni pregiudiziali. Aggiunge pure che in caso di sentenze contraddittorie vi è la possibilità di impugnazione dinanzi al Tribunal Supremo per uniformare la giurisprudenza.

9. I motivi dell'insistenza del giudice a quo nel ribadire le sue questioni pregiudiziali non dissipano i dubbi di cui sopra e mi inducono a formulare alcune riserve quanto alla competenza della Corte nella fattispecie. In base ad una giurisprudenza consolidata, l'art. 177 del Trattato crea una sfera di stretta collaborazione tra la Corte e i giudici nazionali, fondata sulla ripartizione delle competenze reciproche, in virtù della quale la Corte fornisce al giudice nazionale gli elementi per l'interpretazione del diritto comunitario di cui quest'ultimo necessita per pronunciarsi sul merito [5]. In tale contesto, si ricorda che, secondo la giurisprudenza, «spetta unicamente ai giudici nazionali aditi, che debbono assumere la responsabilità della decisione

5 — V., tra l'altro, sentenze 21 aprile 1988, causa 338/85, Pardini (Racc. pag. 2041, punto 8), 16 giugno 1981, causa 126/80, Salonia (Racc. pag. 1563, punto 6).

giudiziaria, valutare, tenuto conto delle peculiarità di ogni causa, sia la necessità di una pronuncia in via pregiudiziale per essere posti in grado di statuire nel merito sia la pertinenza delle questioni sottoposte alla Corte» [6].

10. Tuttavia, nonostante il fatto che la valutazione della necessità e dell'utilità processuale delle questioni pregiudiziali rientri nell'ampia discrezionalità del giudice del merito, la Corte «deve essere posta in grado di esprimere qualsiasi valutazione concernente l'espletamento della propria funzione, particolarmente al fine di verificare, se del caso, come vi è tenuto qualsiasi giudice, la propria competenza» [7]. Se in base al sistema dell'art. 177 spetta al giudice nazionale valutare la necessità di una sentenza pregiudiziale, «spetta tuttavia alla Corte esaminare, ove necessario, le condizioni in cui essa viene adita dal giudice nazionale al fine di verificare la propria competenza» [8]. Per offrire alla Corte la possibilità di pronunciarsi sulla sua competenza e svolgere così la sua missione conformemente al Trattato, è necessario che i giudici nazionali illustrino e definiscano le ragioni per le quali ritengono necessaria la soluzione dei quesiti che formulano, onde pronunciarsi sul merito [9]. Va poi sottolineato che, come emerge dalla giurisprudenza della Corte, questa non è competente a pronunciarsi su questioni pregiudiziali allorché il procedimento dinanzi al giudice a quo si è ormai concluso o estinto oppure se la materia del contendere è venuta meno [10].

11. Tenuto conto di questa giurisprudenza, e dato anzitutto che il decreto contestato è stata abrogato con una diversa sentenza ed in secondo luogo che, in base a questa sentenza, la ricorrente ha chiesto al giudice a quo di ritirare le questioni pregiudiziali, le risposte fornite dal giudice proponente con le sue lettere non forniscono alla Corte tutti gli elementi che le sono necessari per accertare la sua competenza. Più particolarmente, le risposte del giudice a quo non sono affatto chiare quanto alla reale necessità alla quale si vuol far fronte, nella causa principale, con la decisione pregiudiziale richiesta. Quanto alla prima ragione esposta dal giudice proponente per giustificare la sua insistenza circa la questione pregiudiziale, basta osservare che, secondo una giurisprudenza consolidata, l'art. 177 non attribuisce alla Corte la missione di emettere pareri consultivi su questioni generali o astratte, ma le conferisce competenza per risolvere le questioni che corrispondano ad un'esigenza oggettiva di

6 — V., in particolare, sentenze 16 luglio 1992, causa C-67/91, Asociacíon Española de Banca Privada e a. (Racc. pag. I-4785, punti 25 e 26); 3 marzo 1994, cause riunite C-332/92, C-333/92 e C-335/92, Eurico Italia e a. (Racc. pag. I-711, punto 17); 18 giugno 1991, causa C-369/89, Piageme e a. (Racc. pag. I-2971, punto 10); 8 novembre 1990, causa C-231/89, Gmurzynska-Bscher (Racc. pag. I-4003, punto 19); 16 luglio 1992, causa C-343/90, Lourenço Dias (Racc. pag. I-4673, punto 15); 6 luglio 1995, causa C-62/93, BP Soupergaz (Racc. pag. I-1883, punto 10), e 15 giugno 1995, cause riunite C-422/93, C-423/93 e C-424/93, Zabala Erasun e a. (Racc. pag. I-1567, punto 14).

7 — V. sentenza Zabala Erasun e a., citata, punto 16, e sentenza 16 dicembre 1981, causa 244/80, Foglia (Racc. pag. 3045, punto 19).

8 — V. sentenze Zabala Erasun e a., punto 17, e Foglia, punto 21.

9 — V. sentenze Foglia, punto 17, e Lourenço Dias, punto 19. Inoltre, v., sentenza 12 giugno 1986, cause 98, 162 e 258/85, Bertini e a. (Racc. pag. 1885, punto 6).

10 — V. sentenze Pardini, punto 11, e Zabala Erasun e a., punto 30. V., inoltre, sentenza 26 febbraio 1992, causa C-3/90, Bernini (Racc. pag. I-1071, punto 11).

risolvere efficacemente una determinata controversia [11].

12. Quanto alle altre ragioni, si deve osservare che dai documenti del giudice proponente non emerge quali siano le conseguenze nei confronti di terzi dell'annullamento di un decreto mediante sentenza né si comprende bene se, nella fattispecie, sia stata tempestivamente impugnata la sentenza della Sezione del Contenzioso amministrativo di Santa Cruz del Tribunal Superior de Justicia delle Canarie. Non si definisce, inoltre, quale sia la rilevanza, per la lite in oggetto, da un lato del fatto che i motivi per i quali è stato annullato il decreto litigioso non hanno alcuna relazione con le questioni di diritto comunitario insorte nell'ambito della presente fattispecie, dall'altro della possibilità di esperire un'azione dinanzi al Tribunal Supremo per l'uniformazione della giurisprudenza e la soppressione dell'eventuale discordanza tra due sentenze.

13. Malgrado i dubbi suesposti, tenuto conto in primo luogo del fatto che evidentemente la litispendenza non è venuta meno, in quanto non risulta che la ricorrente abbia rinunciato agli atti, in secondo luogo del fatto che il giudice a quo sostiene categoricamente che la controversia dinanzi ad esso pendente non si è svuotata di contenuto [12] e in terzo luogo del fatto che, come riconosce la giurisprudenza, l'art. 177 del Trattato non consente di controllare i motivi del provvedimento di rinvio [13], concludo proponendo alla Corte di risolvere nel merito le questioni pregiudiziali.

IV — Nel merito

— *Sugli artt. 30 e 36 del Trattato*

14. Con le questioni di cui ai nn. 1c) e 3, il giudice proponente chiede se la normativa nazionale litigiosa sia in contrasto con le disposizioni del Trattato che disciplinano la libera circolazione delle merci ed in particolare con l'art. 30 del Trattato, il quale vieta le restrizioni quantitative alle importazioni tra Stati membri e le misure d'effetto equivalente. Secondo la famosa formulazione della sentenza Dassonville, «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari va

11 — V. sentenza Foglia, punto 18, e Zabala Erasun e a., punto 29.

12 — V., a contrario, sentenza Zabala Erasun e a., nella quale la Corte si è dichiarata incompetente a pronunciarsi in via pregiudiziale nel caso in cui il giudice a quo non ha dichiarato se si è estinta o meno la litispendenza di cui deve conoscere in via principale.

13 — V. punto 6 della sentenza Salonia.

considerata come una misura d'effetto equivalente a restrizioni quantitative» [14]. Come emerge dal tenore della disposizione litigiosa, non si può sostenere che questa provoca discriminazione a carico dei prodotti importati o che impedisce o limita l'importazione di prodotti provenienti da altri Stati membri.

15. Ciononostante, norme dello Stato importatore possono, secondo la giurisprudenza Dassonville e Cassis de Dijon [15], anche in caso di insussistenza di discriminazione basata sull'origine delle merci, essere incompatibili con l'art. 30 allorché ostacolano gli scambi intracomunitari senza esser giustificate da ragioni imperative di interesse generale. Certo, nella sentenza Keck e Mithouard [16] la Corte è stata indotta a limitare la sfera d'applicazione di questa giurisprudenza, distinguendo tra

— da un lato, le norme nazionali limitative concernenti le condizioni (denominazione, aspetto, dimensioni, peso, composizione ecc.) alle quali devono soddisfare i prodotti originari di altri Stati membri, nei quali sono legalmente prodotti e messi in vendita,

— dall'altro, le norme nazionali che vietano o limitano determinate forme di vendita e che per la loro natura non possono influire sugli scambi intracomunitari dato che non riguardano la materia vera e propria degli scambi commerciali nella Comunità.

16. Quanto al primo tipo di norme nazionali la Corte, richiamandosi espressamente alla citata sentenza Cassis de Dijon, ha dichiarato che dette norme costituiscono misure vietate di effetto equivalente, salvoché siano giustificate da ragioni di interesse generale [17]. Quanto alla seconda fascia di norme interne, la Corte ha ritenuto che la loro applicazione «non può costituire ostacolo diretto o indiretto, in atto o in potenza, agli scambi commerciali tra gli Stati membri», purché dette norme a) valgano per tutti gli imprenditori operanti sul territorio nazionale e b) incidano alla stessa maniera, de jure o de facto, negli scambi dei prodotti nazionali e dei prodotti provenienti da altri Stati membri [18]. In realtà, conclude la Corte, «ove tali requisiti siano soddisfatti, l'applicazione di normative di tal genere alla vendita di prodotti provenienti da un altro Stato membro e rispondenti alle norme stabilite da tale Stato non costituisce elemento atto ad impedire l'accesso di tali prodotti al mercato o ad ostaco-

14 — V. sentenza 11 luglio 1974, causa 8/74 (Racc. pag. 851, punto 5).

15 — Sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78, Rewe-Zentral/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Racc. pag. 649); nota come sentenza Cassis de Dijon.

16 — Sentenza 24 novembre 1993, cause riunite C-267/91 e C-268/91 (Racc. pag. I-6097).

17 — Punto 15 della citata sentenza Keck e Mithouard.

18 — Punto 16 della sentenza Keck e Mithouard.

larlo in misura maggiore rispetto all'ostacolo rappresentato per i prodotti nazionali» [19].

17. La presente causa verte su una normativa nazionale che pone soltanto una condizione per l'esercizio del commercio all'ingrosso in una regione di uno Stato membro. La norma litigiosa, come osserva anche la Commissione nelle sue memorie, non si può quindi considerare inclusa nella categoria delle norme nazionali che definiscono le forme di vendita, nonostante presenti un tratto comune con detta categoria, nella misura in cui non mira propriamente a disciplinare gli scambi intracomunitari. Non può nemmeno classificarsi nella categoria delle norme nazionali relative ai requisiti che i prodotti devono possedere. Vale a dire, la norma litigiosa non può ricondursi a nessuna delle due ipotesi prospettate dalla sentenza Keck e Mithouard. In definitiva, nella causa in esame, non si tratta né di un caso di applicazione di un regime diverso a seconda della provenienza dei prodotti, né di un caso di carenza di armonizzazione delle norme nazionali che riguardano le condizioni di produzione e di distribuzione dei prodotti. Tuttavia, la norma litigiosa costituisce una legge che potrebbe ricondursi alla nozione di misura d'effetto equivalente, secondo la giurisprudenza Dassonville, già ricordata. Si deve dunque accertare se siffatta norma nazionale sia idonea ad incidere sull'interscambio comunitario.

19 — Punto 17 della sentenza Keck e Mithouard.

18. Nella giurisprudenza della Corte si incontrano vari esempi di misure che non si considerano colpite dal divieto di cui all'art. 30 del Trattato, in quanto non hanno alcun legame con le importazioni [20]. Così la Corte ha riconosciuto, ad esempio, nella causa Krantz [21] che l'art. 30 del Trattato non stride con una norma nazionale che consente il pignoramento da parte della pubblica autorità di beni venduti a rate e con riserva di proprietà, anche se questi beni mobili provengono da un fornitore con sede in un altro Stato membro, al quale appartengono. Detta sentenza sottolinea in primo luogo che la norma nazionale litigiosa «si applica indistintamente ai beni nazionali e a quelli importati e non ha lo scopo di disciplinare gli scambi di merci con gli altri Stati membri», osserva però, in seguito «che la circostanza che i cittadini di altri Stati membri sarebbero riluttanti a vendere a rate beni ad acquirenti dello Stato membro di cui trattasi, perché tali beni rischierebbero di essere pignorati dall'esattore se gli acquirenti non onorassero i loro debiti nei confronti del fisco olandese, è troppo aleatoria e indiretta perché una norma nazionale autorizzante tale pignoramento possa essere considerata atta ad ostacolare il commercio tra gli Stati membri» [22].

19. Il provvedimento di rinvio non fornisce alcun elemento per valutare se la disposizione contestata del decreto n. 54/1992

20 — V., tra l'altro, sentenze 14 luglio 1981, causa 155/80, Oebel (Racc. pag. 1993); 31 marzo 1982, causa 75/81, Blesgen (Racc. pag. 1211); 11 luglio 1990, causa C-23/89, Quietlynn e Richards (Racc. pag. I-3059), e 7 maggio 1991, causa C-350/89, Sheptonhurst (Racc. pag. I-2387).

21 — Sentenza 7 marzo 1990, causa C-69/88 (Racc. pag. I-583).

22 — Punto 11 della citata sentenza Krantz.

incida o possa incidere sugli scambi intracomunitari. Dal tenore della disposizione contestata emerge, come si è detto, che essa non opera alcuna distinzione, né per quel che riguarda gli imprenditori che operano secondo il diritto nazionale, né relativamente alla natura o alla provenienza dei singoli prodotti. Dal tenore della disposizione in questione emerge che, per di più, essa non ha come oggetto la disciplina del commercio sul territorio comunitario. Per quel che riguarda gli effetti restrittivi che una siffatta misura potrebbe provocare, in pratica, sulla libera circolazione delle merci, dal fascicolo non emerge alcun elemento che consenta di supporre che esiste una logica e prevista relazione tra la misura contestata e lo sviluppo degli scambi intracomunitari.

20. Gli effetti restrittivi che potrebbe avere una misura del genere hanno indole del tutto aleatoria e indiretta. Come si è detto in precedenza, la disciplina in questione prescrive una condizione riguardante l'esercizio dell'attività da parte di imprese che distribuiscono un determinato prodotto sul territorio nazionale. Questa condizione implica che viene limitato il numero di imprese autorizzate ad esercitare una determinata attività nell'arcipelago della Canarie. Si potrebbe dunque pensare che la limitazione del numero delle imprese può eventualmente provocare una limitazione delle importazioni. Però il nesso causale tra la limitazione del numero delle imprese e la riduzione delle importazioni è, se non ipotetico, quantomeno del tutto indiretto ed eventuale, nel senso che non è necessario e quindi non può considerarsi dimostrato. Di conseguenza, una misura nazionale come quella in esame non si ricollega in realtà con le importazioni dei prodotti in questione e per questo motivo non pare idonea a frapporre ostacoli all'interscambio comunitario.

21. Dunque, anche nella presente fattispecie, dovrà scegliersi la soluzione già seguita nella causa Peralta, nella quale si è dichiarato che l'art. 30 non è incompatibile con la normativa nazionale che vieta lo scarico di sostanze nocive nelle acque territoriali dello Stato di cui trattasi a tutte le navi indistintamente, ma in mare aperto solo a quelle battenti bandiera nazionale, e che per gli armatori nazionali commina la pena della sospensione del titolo professionale [23]. In questa sentenza la Corte ha riconosciuto che «è sufficiente constatare che una normativa del tipo di quella di cui è causa non opera alcuna distinzione in base all'origine delle sostanze trasportate, che essa non ha per oggetto di disciplinare gli scambi di merci con gli altri Stati membri e che gli effetti restrittivi che essa potrebbe produrre sulla libera circolazione delle merci sono troppo aleatori e indiretti perché l'obbligo da essa sancito possa essere considerato atto ad ostacolare il commercio tra gli Stati membri» [24].

23 — Sentenza 14 luglio 1994, causa C-379/92, Peralta (Racc. pag. I-3453).

24 — Punto 24 della sentenza Peralta. V., inoltre, sentenza 13 ottobre 1993, causa C-93/92, CMC Motorradcenter (Racc. pag. I-5009, punto 12).

22. La questione pregiudiziale solleva inoltre il problema se la disposizione di cui trattasi, nel caso in cui si dovesse definire come misura di effetto equivalente, potrebbe considerarsi una restrizione legittima in applicazione dell'art. 36 del Trattato o della giurisprudenza della Corte, iniziata con la summenzionata sentenza Cassis de Dijon, che consente misure limitative se giustificate da ragioni imperative di interesse generale. Data la conclusione alla quale hanno portato le considerazioni di cui sopra, non è il caso di risolvere questo punto.

23. In ogni caso, se si ritenesse che la disciplina nazionale litigiosa rientra nella sfera d'applicazione dell'art. 30, la condizione di rifornire almeno quattro isole dell'arcipelago delle Canarie può giustificarsi per ragioni di pubblica sicurezza. La norma contestata che fissa questa condizione nella disciplina della distribuzione di prodotti petroliferi corrisponde, come emerge tanto dal provvedimento di rinvio quanto dalle osservazioni della Commissione, alla reale necessità di garantire l'approvvigionamento costante di prodotti petroliferi a tutte le isole dell'arcipelago, specie alle minori. La giurisprudenza della Corte ha riconosciuto che la garanzia dell'approvvigionamento di prodotti petroliferi per uno Stato membro che non ha fonti proprie di petrolio grezzo può giustificare l'istituzione di misure limitative. Con la sentenza Campus Oil Limited [25] la Corte ha stabilito che «lo Stato membro il quale, per l'approvvigionamento di prodotti petroliferi, dipenda interamente o quasi interamente dalle importazioni può richiamarsi a motivi di pubblica sicurezza ai sensi dell'art. 36 del Trattato per imporre agli importatori l'obbligo di procurarsi una determinata percentuale del loro fabbisogno acquistandola da una raffineria situata nel suo territorio a prezzi fissati dal ministro competente in base alle spese relative all'esercizio di detta raffineria, qualora la produzione di questa non possa essere smerciata liberamente, a prezzi competitivi, sul mercato di cui trattasi». Inoltre la Corte ha riconosciuto che la particolare situazione geopolitica di un paese «renderebbe indispensabile l'adozione di misure dirette ad assicurare un regolare approvvigionamento del paese di petrolio greggio e di prodotti petroliferi» [26]. Di conseguenza, la condizione posta dalla norma in questione può giustificarsi con motivi di pubblico interesse e precisamente per ragioni che riguardano la pubblica sicurezza.

24. In conclusione, non ritengo che vi sia stata contravvenzione all'art. 30 del Trattato nell'imporre agli operatori del settore petrolifero nelle isole Canarie l'obbligo di rifornire quantomeno quattro isole dell'arcipelago, in quanto, da un lato, non ne consegue alcun prevedibile effetto di restrizione sull'interscambio comunitario e, dall'altro, anche ammettendo che si verifichino effetti del genere, la misura di cui sopra risulta necessaria per garantire l'approvvigionamento in prodotti petroliferi della regione di cui trattasi.

25 — Sentenza 10 luglio 1984, causa 72/83 (Racc. pag. 2727, punto 51).

26 — Sentenza 13 dicembre 1990, causa C-347/88, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-4747, punto 47).

— Sugli artt. 3, lett. c), 52, 53 e 56 del Trattato

25. Il giudice a quo chiede inoltre se la condizione dell'approvvigionamento di un numero minimo di isole è compatibile con gli artt. 3, lett. c), 52 e 53 del Trattato. A questo proposito si osserva in primo luogo che gli artt. 52 e 53 costituiscono applicazione del principio fondamentale sancito dall'art. 3, lett. c), del Trattato, il quale stabilisce che l'azione della Comunità, ai fini dell'art. 2, comporta l'eliminazione, tra gli Stati membri, degli ostacoli alla libera circolazione delle persone e dei singoli [27]. Si sottolinea inoltre che gli artt. 52 e 53 costituiscono due aspetti diversi della norma che vieta le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro sul territorio di un altro Stato membro. La differenza tra i due articoli consiste nel semplice fatto che il primo articolo impone l'eliminazione delle restrizioni esistenti, mentre l'art. 53 vieta l'istituzione di nuove restrizioni. La distinzione tra i due articoli non presenta alcun interesse per la soluzione della questione pregiudiziale in esame.

26. Secondo la giurisprudenza «le norme del Trattato CEE in materia di libertà di stabilimento e le disposizioni di diritto derivato possono solo venir invocate da un cittadino di uno Stato membro della Comunità che intenda stabilirsi nel territorio di un altro Stato membro oppure da un cittadino di questo Stato che si trovi in una situazione che presenta aspetti che si ricollegano ad una delle situazioni contemplate dal diritto comunitario» [28]. Come ha dichiarato la Corte nella sentenza Bekaert [29], «l'insussistenza di qualsiasi elemento esulante dall'ambito puramente nazionale in una determinata fattispecie ha quindi l'effetto, in fatto di libertà di stabilimento, che le disposizioni di diritto comunitario non si applicano a siffatta situazione». Di conseguenza, le disposizioni del Trattato concernenti la libertà di stabilimento e più in generale la libera circolazione delle persone non possono applicarsi a rapporti puramente interni di uno Stato membro, vale a dire ad attività i cui elementi non esulano dall'ambito di un solo Stato membro [30].

27. Ciò si verifica anche nella fattispecie, che è circoscritta al territorio di un solo Stato membro. Dai documenti del fascicolo non emerge alcun rapporto con elementi di fatto sui quali potrebbe fondarsi l'applicazione del diritto comunitario. Dagli stessi dati emerge che la ricorrente è una società di diritto spa-

27 — V. sentenze 15 ottobre 1987, causa 222/86, Heylens e a. (Racc. pag. 4097, punto 8), 7 luglio 1992, causa C-370/90, Singh (Racc. pag. I-4265, punto 15), e 31 marzo 1993, causa C-19/92, Kraus (Racc. pag. I-1663, punto 29).

28 — Sentenza 25 giugno 1992, causa C-147/91, Ferrer Laderer (Racc. pag. I-4097, punto 7). V., inoltre, sentenze 7 febbraio 1979, causa 115/78, Knoors (Racc. pag. 399, punto 24); 3 ottobre 1990, causa C-61/89, Bouchoucha (Racc. pag. I-3551, punto 13), e 31 marzo 1993, la ricordata sentenza Kraus, punto 15.

29 — Sentenza 20 aprile 1988, causa 204/87 (Racc. pag. 2029, punto 12). V., inoltre, sentenza 3 ottobre 1990, cause riunite C-54/88, C-91/88 e C-14/89, Nino e a. (Racc. pag. I-3537, punto 11).

30 — V., anche la giurisprudenza in materia di art. 48, come — tra l'altro, sentenze 27 ottobre 1982, cause riunite 35 e 36/82, Morson e Jhanjan (Racc. pag. 3723, punto 16); 28 gennaio 1992, causa C-332/90, Steen (Racc. pag. I-341, punti 5, 9 e 10); 15 gennaio 1986, causa 44/84, Hurd (Racc. pag. 29, punti 55 e 56), e le ricordate sentenze Kraus (punti 15 e 16) e Peralta (punto 27). V., anche, sentenza 28 marzo 1979, causa 175/78, Saunders (Racc. pag. 637, punto 12).

gnolo e ha sede in Spagna (Madrid) [31]. In questo paese svolge la sua attività. D'altro canto, come emerge dal provvedimento di rinvio, la ricorrente non sostiene nel suo ricorso che la disciplina litigiosa lede il suo diritto di insediarsi in un altro Stato membro, bensì che la condizione di rifornire almeno quattro isole dell'arcipelago delle Canarie ostacola l'esercizio della sua attività in un'altra regione dello Stato membro al quale appartiene. Quindi la ricorrente si trova in una situazione retta esclusivamente dal diritto nazionale e non può invocare gli artt. 52 e 53, che nella fattispecie non trovano applicazione.

28. In ogni caso, come dichiarava lo stesso giudice a quo nel provvedimento di rinvio, la contestata condizione di approvvigionare quattro isole dell'arcipelago per esercitare l'attività di grossista di prodotti petroliferi nelle isole Canarie non è incompatibile con gli articoli di cui sopra, in quanto non provoca alcuna discriminazione a motivo della cittadinanza, giacché vale alla stessa stregua per gli spagnoli e per i cittadini degli altri Stati membri. È noto che «l'art. 52 del Trattato CEE (...) mira a garantire il trattamento nazionale a qualsiasi cittadino di uno Stato membro che si stabilisce, anche solo in via secondaria, in un altro Stato membro per svolgervi un'attività indipendente, e vieta qualsiasi discriminazione basata sulla cittadinanza in quanto restrizione della libertà di stabilimento» [32]. Di conseguenza, purché rispettino la parità di trattamento, gli Stati membri possono, come riconosce la giurisprudenza, «nel caso delle attività di distribuzione commerciale, per le quali mancano norme comuni, (...) emanare le norme che disciplinano, rispettivamente, il commercio all'ingrosso o al minuto» [33].

29. È pacifico che la Corte, nella sua recente giurisprudenza, ha riconosciuto che una disciplina nazionale, anche se applicata indistintamente sotto il profilo della cittadinanza, è in contrasto con gli artt. 48 e 52 quando ostacola o rende meno allettante per i cittadini degli Stati membri l'esercizio delle libertà fondamentali sancite dal Trattato [34]. Dette normative restrittive possono considerarsi compatibili con la libera circolazione delle persone solo se perseguono una finalità che non stride con il Trattato e si giustificano con ragioni imperative di interesse generale; a condizione che detto interesse non sia già tutelato dalle norme vigenti nello Stato di insediamento del cittadino comunitario e che lo stesso effetto non possa perseguirsi con norme meno cogenti [35].

30. Ma anche se si pensasse che la disciplina contestata provoca difficoltà per la libertà di

31 — Secondo i parametri dell'art. 58 del Trattato, la ricorrente va perciò considerata società spagnola.

32 — Sentenza Bekaert, punto 11. V., inoltre, sentenze 28 gennaio 1986, causa 270/83, Commissione/Francia (Racc. pag. 273, punto 14); 12 febbraio 1987, causa 221/85, Commissione/Belgio (Racc. pag. 719, punto 10), e 12 novembre 1987, causa 198/86, Conradi e a. (Racc. pag. 4469, punto 9).

33 — Sentenza Conradi e a., punto 10.

34 — V. sentenza citata Kraus, punto 32.

35 — Sentenza Kraus, punto 32. V., inoltre, sentenza 20 maggio 1992, causa C-106/91, Ramrath (Racc. pag. I-3351, punti 29-32).

insediamento nelle isole Canarie delle imprese degli altri Stati membri operanti nel settore petrolifero, la disciplina in questione non potrebbe considerarsi incompatibile con l'art. 52, secondo quanto è stato esposto in precedenza. Detta disciplina si giustifica, nella fattispecie, con ragioni di pubblica sicurezza e in particolare è necessaria per garantire l'approvvigionamento in prodotti petroliferi della regione di cui trattasi.

— *Sugli artt. 5 e 85 del Trattato*

31. La questione 1b) solleva in pratica il problema se una disciplina nazionale come la disposizione impugnata sia o meno compatibile con gli obblighi che impone ad uno Stato membro l'art. 5 del Trattato CE, in combinazione con l'art. 85 dello stesso Trattato. È quindi necessario, anzitutto, osservare che il provvedimento di rinvio non fornisce alcun elemento sullo sfondo di fatto della questione. Ciò ha ingenerato, circa la ricevibilità della questione specifica, alcuni dubbi che si sommano a quelli che ho espresso in precedenza. Si ricordi a questo proposito che la Corte, nella sua giurisprudenza, ha sottolineato che la necessità di fornire un'interpretazione del diritto comunitario che sia utile al giudice nazionale implica che questi definisca la sfondo di fatto sul quale si collocano le sue questioni. Per di più, la Corte ha sottolineato che questa esigenza è particolarmente marcata nel settore della concorrenza, che è contraddistinto da situazioni, di diritto e di fatto, particolarmente complesse [36].

32. Si deve poi ricordare che l'art. 85 riguarda esclusivamente la condotta delle imprese e non si riferisce a norme di legge o a regolamenti degli Stati membri. La condotta di questi ultimi solo in circostanze ben precise può rientrare nella sfera d'applicazione delle norme del Trattato in materia di concorrenza. Dette ipotesi sono elencate agli artt. 90 e 92 del Trattato, ma nella fattispecie non sussistono i presupposti per applicarli. Comunque, dichiara però la Corte nella sua giurisprudenza, gli artt. 85 e 86, in collegamento con l'art. 5 del Trattato, impongono agli Stati membri l'obbligo di non adottare né mantenere in vigore provvedimenti idonei a vanificare l'efficacia pratica delle norme sulla concorrenza che si applicano alle imprese [37].

33. Conformemente alla stessa giurisprudenza, queste circostanze possono presentarsi allorché uno Stato membro impone o consente la costituzione di intese incompati-

36 — V. sentenza 26 gennaio 1993, cause C-320, C-321 e C-322/90, Telemarsicabruzzo e a. (Racc. pag. I-393, punti 6 e 7), e ordinanze 19 marzo 1993, causa C-157/92, Banchero (Racc. pag. I-1085, punti 6 e 5), e 26 aprile 1993, causa C-386/92, Monin Automobiles (Racc. pag. I-2049, punti 7 e 8).

37 — V., tra l'altro, le tre sentenze del 17 novembre 1993, causa C-2/91, Meng (Racc. pag. I-5751, punto 14), causa C-185/91, Reiff (Racc. pag. I-5801, punto 14), e causa C-245/91, Ohra Schadeverzekeringen (Racc. pag. I-5851, punto 10). V. pure sentenze 16 novembre 1977, causa 13/77, GB-Inno-BM (Racc. pag. 2115, punti 32, 33 e 42); 21 settembre 1988, causa 267/86, Van Eycke (Racc. pag. 4769, punto 16); 23 aprile 1991, causa C-41/90, Höfner e Elser (Racc. pag. I-1979, punti 26 e 27); 19 marzo 1992, causa C-60/91, Batista Morais (Racc. pag. I-2085, punto 11), e la già ricordata sentenza Peralta.

bili con l'art. 85 o corrobora gli effetti di dette intese oppure svuota la propria normativa del carattere statale riversando sulle imprese private la responsabilità di adottare decisioni su argomenti economici [38]. Come emerge da questa giurisprudenza, l'applicazione negli Stati membri del combinato disposto degli artt. 85 e 5 presuppone

a) l'esistenza di un'intesa incompatibile con l'art. 85, n. 1;

b) l'esistenza di una disciplina nazionale che impone, facilita e rafforza detta intesa.

34. Questi presupposti, però, non sussistono nella fattispecie. In realtà dal provvedimento di rinvio non emergono indizi che esistessero, prima dell'entrata in vigore della normativa contestata, accordi o concertazioni effettive in questo settore. Per di più, né dal provvedimento di rinvio né dalle osservazioni sottoposte alla Corte emerge che la disciplina contestata intendesse imporre o facilitare la costituzione di intese o la messa in atto di nuove pratiche concertate. Anzi, la norma contestata si giustifica per motivi di pubblica sicurezza. Come afferma la Commissione nelle sue osservazioni, non sono stati accertati comportamenti contrari alle norme comunitarie sulla concorrenza. Quindi, il combinato disposto dell'art. 85 e dell'art. 5 del Trattato non può ostare ad una disciplina nazionale come quella in esame. Quest'ultima né rafforza gli effetti di un'intesa preesistente, né impone o consente comportamenti anticoncorrenziali.

35. Si potrebbe eventualmente ritenere che la normativa litigiosa è contraria alla concorrenza per il fatto che limita il numero delle imprese che possano esercitare il commercio all'ingrosso di prodotti petroliferi nelle isole Canarie, escludendone quelle che non hanno la possibilità tecnica o economica di rifornire almeno quattro isole. Tuttavia, a parte il fatto che, come si è detto, questa normativa si giustifica con ragioni inerenti alla sicurezza dell'approvvigionamento energetico dell'arcipelago, la disposizione dell'art. 85, n. 1, può venire applicata solo se il comportamento anticoncorrenziale che consegue alla normativa nazionale può incidere sull'interscambio tra Stati membri [39]. Dal fascicolo non emerge alcun elemento che faccia presumere una qualunque possibilità, nella fattispecie, di incidere sull'interscambio comunitario.

36. A questa domanda si deve dunque rispondere che una disciplina nazionale come quella in esame, in forza della quale gli operatori del settore petrolifero in una regione insulare devono rifornire un minimo di isole, è compatibile con gli obblighi incombenti agli Stati membri in virtù dell'art. 5 del Trat-

38 — V. sentenze citate alla nota precedente.

39 — V. citata sentenza Batista Morais, punto 12.

tato CE in relazione con l'art. 85 dello stesso.

— *Sull'art. 102, n. 1, del Trattato*

37. A norma del n. 1 di detto articolo «quando vi sia motivo di temere che l'emanazione o la modifica di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative provochi una distorsione ai sensi dell'articolo precedente, lo Stato membro che vuole procedervi consulta la Commissione. La Commissione, dopo aver consultato gli Stati membri, raccomanda agli Stati interessati le misure idonee ad evitare la distorsione in questione». Detta disposizione, contenuta nel capitolo dedicato al «ravvicinamento delle legislazioni», integra il sistema correttivo dell'art. 101 del Trattato con un procedimento precauzionale mirante ad eliminare le ulteriori discrepanze tra le normative nazionali onde evitare distorsioni nelle condizioni di concorrenza nel mercato comune.

Il procedimento creato da tale disposizione consiste nell'obbligo di consultare la Commissione. L'iniziativa della consultazione spetta allo Stato membro che deve adottare una certa disciplina e l'omissione da parte sua di procedere alla consultazione può considerarsi inadempimento ai sensi dell'art. 169 del Trattato. Il giudice nazionale non è perciò competente a conoscere di una normativa nazionale alla luce della disposizione di cui trattasi.

38. Si aggiunga, al riguardo, che la Corte ha dichiarato nella sentenza Costa/Enel [40] che l'art. 102 non è direttamente applicabile, in quanto non contiene disposizioni atte a conferire ai singoli diritti soggettivi che i giudici nazionali devono tutelare. Più particolarmente la Corte ha stabilito, con questa sentenza, che «con tali disposizioni gli Stati membri hanno limitato la loro libertà d'iniziativa, accettando di sottoporsi ad un'appropriata procedura di consultazione. Obbligandosi esplicitamente a consultare preventivamente la Commissione in tutti i casi in cui i loro progetti legislativi potrebbero determinare un rischio, sia pure lieve, di distorsione, gli Stati hanno perciò assunto, verso la Comunità, un impegno che li vincola in quanto Stati, ma non attribuisce ai singoli dei diritti che i giudici nazionali sono tenuti a tutelare. Dal canto suo, la Commissione è tenuta a fare osservare detto articolo: quest'obbligo non implica tuttavia per i singoli il diritto di eccepire, nell'ambito del diritto comunitario e attraverso l'art. 177, l'inadempienza dello Stato di cui trattasi né la carenza della Commissione».

Si osserva, inoltre, ad abuntantiam, che non è emerso dal fascicolo alcun indizio che la nor-

40 — Sentenza 15 luglio 1964, causa 6/64 (Racc. pag. 1127).

mativa in questione sia atta a provocare distorsioni nelle condizioni della concorrenza nel mercato comune. Al contrario, la Commissione, nelle sue osservazioni, dichiara che, in base agli elementi di cui dispone, detta normativa non sembra aver provocato distorsioni.

V — Conclusione

39. Visto quanto precede, propongo alla Corte di risolvere come segue le questioni del Tribunal Superior de Justicia delle Canarie:

«Gli artt. 3, lett. c), 30, 52, 53, 85, in correlazione con gli artt. 5 e 102, n. 1, del Trattato CE, non sono in contrasto con la legislazione di uno Stato membro che prescrive agli operatori del settore petrolifero in una zona insulare di detto Stato di approvvigionare un numero minimo di isole».