

Nel procedimento 72/83,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale presentata alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dalla High Court d'Irlanda nella causa dinanzi ad essa pendente fra

CAMPUS OIL LIMITED,

ESTUARY FUEL LIMITED,

McMULLAN BROS LIMITED,

OLA TEORANTA,

PMPA OIL COMPANY LIMITED,

TEDCASTLE MCCORMICK & COMPANY LIMITED

e

IL MINISTRO DELL'INDUSTRIA E DELL'ENERGIA,

L'IRLANDA,

L'ATTORNEY GENERAL,

L'IRISH NATIONAL PETROLEUM CORPORATION LIMITED,

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 30 e 36 del trattato CEE con riguardo ad una normativa nazionale concernente l'approvvigionamento di prodotti petroliferi,

LA CORTE,

composta dai signori Mackenzie Stuart, presidente, T. Koopmans, K. Bahlmann e Y. Galmot, presidenti di sezione, P. Pescatore, A. O'Keeffe, G. Bosco, O. Due e U. Everling, giudici,

avvocato generale: Sir Gordon Slynn

cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, il procedimento e le osservazioni presentate a norma dell'art. 20 del protocollo sullo statuto (CEE) della Corte di giustizia si possono riassumere come segue.

I — Gli antefatti e il procedimento

1. In base all'art. 2 del «Fuels (control of supplies) act» (legge irlandese sul controllo delle forniture di combustibili) del 1971, modificato nel 1982, il governo irlandese può decidere, mediante decreto, che l'interesse pubblico esige il controllo, da parte del ministro competente che agisce in nome dello stato, dell'acquisto, dell'approvvigionamento e della distribuzione dei combustibili. Detto decreto resta in vigore per un determinato periodo, non superiore — a norma della legge del 1982 — ai dodici mesi successivi alla sua emanazione, ma che può essere prorogato mediante un altro decreto. L'11 aprile 1979 il governo irlandese adottava un decreto — successivamente più volte prorogato — in cui si dichiarava che l'interesse pubblico esigeva il controllo dell'approvvigionamento e della distribuzione dei combustibili.

L'art. 3 del «Fuels (control of supplies) act», nella versione modificata nel 1982, dispone che nel settore interessato da un decreto del genere il ministro può decidere di adottare provvedimenti per disciplinare o controllare l'acquisto, l'approvvigionamento, la distribuzione o il commercio del tipo, o dei tipi, di combusti-

bile ai quali il decreto si riferisce, per garantire la conservazione e la sicurezza dell'approvvigionamento di questo tipo, o di questi tipi, di combustibile, nonché di prendere misure per controllare, disciplinare, limitare o vietare l'importazione o l'esportazione del tipo, o dei tipi, di combustibile di cui trattasi.

2. L'Irlanda non ha una propria fonte d'approvvigionamento di petrolio greggio. Fino al 1979 la fornitura della maggior parte dei prodotti petroliferi raffinati necessari al mercato irlandese era appannaggio di poche società petrolifere internazionali prive di legami obbligatori o permanenti con il mercato irlandese.

Nel luglio 1979, per meglio garantire la sicurezza delle forniture di prodotti petroliferi nel paese, il governo irlandese creava una società petrolifera di proprietà dello stato, la Irish National Petroleum Corporation Limited (in prosieguo: INPC), avente lo scopo di provvedere a soddisfare buona parte del fabbisogno irlandese di petrolio e di operare nel campo dell'industria petrolifera irlandese e sul mercato irlandese dei prodotti petroliferi in modo da promuovere uno sviluppo regolare e da sviluppare e conservare un'attività economica che contribuisse all'efficienza dell'industria petrolifera in Irlanda.

L'INPC stipulava con taluni fornitori stranieri contratti a termine per la fornitura di petrolio greggio. Nel 1981 essa garantiva il 10 % circa dell'approvvigionamento di petrolio in Irlanda. Il petrolio greggio acquistato dall'INPC veniva

raffinato per conto della stessa nell'unica raffineria irlandese, sita in Whitegate, contea di Cork, oppure in raffinerie del Regno Unito.

La raffineria di Whitegate era controllata dall'Irish Refining Co. Ltd, il cui capitale sociale era detenuto da quattro grandi società petrolifere, e cioè la Shell Ltd, la Esso Petroleum Co. Ltd, la Texaco Trader Inc. e la BP (Irlanda) Ltd.

Nell'agosto 1981 queste ultime comunicavano al ministro irlandese dell'industria e dell'energia che intendevano far cessare definitivamente l'attività della raffineria di Whitegate. Dopo aver infruttuosamente intavolato trattative allo scopo di ottenere che le suddette società mantenessero la raffineria in funzione, il governo irlandese doveva scegliere tra l'acquisto della raffineria per conto dello stato o l'autorizzazione della sua chiusura. In quest'ultimo caso tutti i fornitori di prodotti petroliferi raffinati sul mercato irlandese sarebbero stati costretti ad approvvigionarsi fuori dall'Irlanda, principalmente (per l'80 % circa) nel Regno Unito.

Il governo irlandese, ritenendo che fosse necessario mantenere in funzione la raffineria di Whitegate per garantire gli approvvigionamenti, e dopo aver consultato in proposito la Commissione delle Comunità europee, acquistava, tramite l'INPC, l'intero capitale sociale dell'Irish Refining Co. Ltd, proprietaria della raffineria.

3. Il ministro dell'industria e dell'energia, non essendo riuscito ad accordarsi con le imprese distributrici di prodotti

petroliferi sul criterio di vendita dei prodotti raffinati negli impianti di Whitegate, adottava il 25 agosto 1982, avvalendosi dei poteri attribuitigli dal summenzionato art. 3 del «Fuels (control of supplies) act», nella versione modificata nel 1982, un decreto — «Fuels (control of supplies) order» (SI n. 280 del 1982) — allo scopo di garantire che la raffineria di Whitegate restasse in esercizio.

Questo decreto si applica a chiunque importi in Irlanda qualsiasi tipo di combustibile compreso nella vasta gamma di prodotti petroliferi da esso contemplati. Esso fa obbligo ai suddetti importatori di acquistare presso l'INPC una parte del loro fabbisogno, per ogni tipo di prodotto petrolifero e durante determinati periodi, pari alla percentuale costituita dalla produzione della raffineria di Whitegate rispetto al fabbisogno complessivo di quel tipo di prodotto petrolifero, durante lo stesso periodo, per tutti gli operatori cui si applica il decreto. Questi ultimi sono tenuti a fornire al ministro competente le necessarie informazioni in proposito. L'obbligo di acquisto è limitato al 35 % del fabbisogno complessivo di prodotti petroliferi dell'interessato o al 40 % del fabbisogno di un determinato tipo di prodotto.

Il prezzo d'acquisto è fissato dal ministro dell'industria e dell'energia tenendo conto delle spese sostenute dall'INPC o dall'Irish Refining Company Ltd, in relazione agli oneri di capitale, alle spese di finanziamento, alle spese generali per l'acquisto di petrolio greggio, il trasporto, il deposito, la trasformazione e a tutte le altre spese sostenute o da sostenere nell'ambito dell'esercizio della raffineria. Gli acquirenti sono autorizzati a recuperare le maggiori spese così incontrate mediante l'aumento del prezzo di rivendita.

4. Le società Campus Oil Limited, Estaury Fuel Limited, McMullan Bros. Limited, Ola Teoranta, PMPA Oil Company Limited e Tedcastle McCormick & Company Limited, aventi sede in Irlanda, commerciano in prodotti petroliferi. Esse sono raggruppate in un'associazione denominata «Irish Independent Petroleum Association», creata per tutelare gli interessi delle società commerciali operanti nel settore petrolifero il cui capitale sociale sia posseduto da irlandesi e che esercitino la loro attività esclusivamente o prevalentemente sul mercato irlandese. Esse importano e rivendono prodotti petroliferi, specialmente gasolio, benzina ed altri combustibili di qualità diverse, e forniscono il 14 % circa del fabbisogno irlandese di benzina ed una percentuale leggermente superiore del fabbisogno di altri prodotti petroliferi. Il resto è fornito da società multinazionali.

Le suddette società irlandesi consideravano illegittimo l'obbligo di rifornirsi presso l'INPC e presentavano in proposito una denuncia alla Commissione.

Con lettera 1° febbraio 1983, la Commissione iniziava nei confronti dell'Irlanda un procedimento in base all'art. 169 del trattato CEE per violazione degli artt. 30, 36, 85, 86 e 90 dello stesso trattato. Il governo irlandese presentava osservazioni su questo addebito con lettera 26 aprile 1983.

5. Per opporsi all'obbligo di acquisto imposto dal «Fuels (control of supplies) order» 1982, le stesse società proponevano inoltre ricorso dinanzi alla High Court d'Irlanda, chiedendo che il suddetto decreto venisse dichiarato incompatibile con il trattato CEE, in particolare con gli artt. 30, 31, 36, 85, 86, 90, 92 e 93 di questo.

Dinanzi alla High Court le ricorrenti sostenevano che l'obbligo, loro imposto dal «Fuels (control of supplies) order», di acquistare prodotti petroliferi dall'INPC nella misura del 35 % del loro fabbisogno costituisce una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione. I convenuti negavano che detto obbligo costituisca una misura del genere e deducevano che, comunque, siffatta misura sarebbe giustificata da ragioni di ordine pubblico e di pubblica sicurezza e quindi rientrerebbe nella sfera d'applicazione dell'art. 36 del trattato.

La High Court riteneva che, prima di sentire i mezzi e gli argomenti delle parti relativi agli effetti precisi del sistema controverso sul commercio, ai motivi dell'acquisto della raffineria di Whitegate da parte dello stato e all'istituzione di detto sistema per ragioni di ordine pubblico e di pubblica sicurezza, fosse opportuno sottoporre alla Corte di giustizia talune questioni vertenti sull'interpretazione del diritto comunitario. Pertanto, con ordinanza 9 dicembre 1982, essa chiedeva alla Corte, in forza dell'art. 177 del trattato CEE, di pronunciarsi in via pregiudiziale, sulle seguenti questioni:

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

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

- a) un sistema come quello di cui sopra non è soggetto alle disposizioni degli artt. 30-34 del trattato in virtù dell'art. 36 dello stesso, oppure che
- b) lo stesso sistema è esente da detti vincoli a determinate condizioni e, in questo caso, quali siano le condizioni che determinano l'esenzione.

6. L'ordinanza di rinvio è stata registrata nella cancelleria della Corte il 28 aprile 1983.

In conformità all'art. 20 dello statuto (CEE) della Corte di giustizia, hanno presentato osservazioni scritte le società Campus Oil Limited, Estuary Fuel Limited, McMullan Bros Limited, Ola Teoranta, PMPA Oil Company Limited e Tedcastle McCormick & Company Limited, ricorrenti nella causa principale, rappresentate dai sigg. Eoghan P. Fitzsimons, senior counsel, e Richard Nesbitt, barrister-at-law, nonché dai sigg. A. & L. Goodbody, solicitors, l'Irlanda, il Ministro dell'industria e dell'energia e l'Attorney general, convenuti nella causa principale, rappresentati dal sig. Louis J. Dockery, chief state solicitor, in qualità di agente, l'Irish National Petroleum Corporation Limited, convenuta nella causa principale, rappresentata dallo studio legale Arthur Cox Co., solicitors, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai membri del suo servizio giuridico Richard Wainwright e Julian Curall, in qualità di agenti.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Essa ha tuttavia invitato la

Commissione a rispondere ad un quesito concernente le disposizioni vigenti, in materia di approvvigionamento e di distribuzione di prodotti petroliferi, a livello nazionale in altri stati membri, a livello comunitario e a livello internazionale, e a produrre taluni documenti. La Commissione ha ottemperato prima dell'udienza.

II — Le osservazioni scritte

1. Osservazioni delle ricorrenti nella causa principale

Le ricorrenti nella causa principale osservano, in via preliminare, che prima dell'entrata in vigore del decreto controverso il 75 % circa dei prodotti petroliferi da loro venduti erano acquistati presso fornitori e raffinerie stabiliti in altri stati membri. Detti acquisti erano effettuati ai prezzi praticati al momento della compravendita e i clienti delle ricorrenti profittavano di queste condizioni vantaggiose. La sorte delle ricorrenti, in quanto sono piccole imprese autonome, dipende dalla loro capacità individuale di operare con la massima elasticità sul mercato libero. Il decreto controverso ha interamente soppresso questa libertà e le ha collocate in una situazione svantaggiosa, sul piano concorrenziale, rispetto alle grandi società multinazionali che operano sul mercato irlandese.

Le ricorrenti non contestano il diritto dello stato irlandese di acquistare ed esercire la raffineria di Whitegate per il tramite dell'INPC, purché ciò avvenga secondo le norme della concorrenza e senza l'ausilio del decreto e del sistema normativo di cui trattasi. Esse contestano invece il diritto dello stato irlandese di obbligarle a rifornirsi, in misura notevole, presso la raffineria di Whitegate a prezzi fissati in base al decreto controverso, superiori a quelli praticati sul mercato libero. Il sistema di acquisto obbli-

gatorio istituito dal suddetto decreto ha lo scopo di garantire che la raffineria di Whitegate non lavori in perdita e si risolve, in pratica, nel costringere la clientela a sovvenzionare l'esercizio e il funzionamento della stessa.

Per quanto concerne la *prima questione*, le ricorrenti nella causa principale sostengono che l'obbligo di acquisto costituisce un esempio classico di misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa ai sensi degli artt. 30 e 31 del trattato CEE. Il decreto istituisce formalmente una restrizione al commercio di prodotti petroliferi e impedisce agli operatori irlandesi di importare il 35 % del loro fabbisogno. Poiché il decreto non contempla alcuna deroga all'obbligo di acquisto, vi è una restrizione espressa della libera circolazione dei prodotti petroliferi tra l'Irlanda e gli altri stati membri.

Inoltre, secondo i criteri indicati dalla Corte nella sentenza 20 maggio 1976 (causa 104/75, de Peijper, Racc., pag. 613), il decreto controverso ha l'effetto di porre l'INPC in una posizione tale che i prodotti petroliferi importati (anche se inizialmente sotto forma di greggio) devono passare per il suo tramite. Un sistema che limita la libertà d'importazione di taluni commercianti attribuendo ad un altro commerciante un diritto d'importazione di carattere monopolistico compromette inevitabilmente la libera circolazione dei prodotti di cui trattasi.

A proposito della *seconda questione*, le ricorrenti nella causa principale sottolineano che nella giurisprudenza della Corte l'art. 36 del trattato è interpretato in senso restrittivo. In particolare, detto

articolo si riferisce ad ipotesi di carattere non economico (sentenza 19. 12. 1961, causa 7/61, Commissione/Italia, Racc., pag. 621; sentenza 9. 6. 1982, causa 95/81, Commissione/Italia, Racc., pag. 2187). Al riguardo è importante tener presente che la questione in esame concerne l'esistenza del sistema di acquisto obbligatorio ad un prezzo determinato, e non già il se l'Irlanda debba o non debba possedere una raffineria di petrolio.

La nozione di «ordine pubblico» non è stata invocata con convinzione dai convenuti nella causa principale. Comunque, questa nozione presuppone l'esistenza di una minaccia effettiva e abbastanza grave per uno degli interessi fondamentali della società e deve essere intesa in senso stretto nel contesto comunitario (sentenza 4. 12. 1974, causa 41/74, Van Duyn/Home Office, Racc., pag. 1337; sentenza 27. 10. 1977, causa 30/77, Regina/Boucherau, Racc., pag. 1999). Il sistema istituito dal decreto controverso ha invece una base essenzialmente economica poiché è inteso a consentire la gestione della raffineria di Whitegate con una clientela garantita e senza perdite finanziarie. In quanto strumento finanziario, il sistema di cui trattasi è di natura economica e pertanto non può rientrare nella nozione di «ordine pubblico» di cui all'art. 36. Si potrebbero forse immaginare casi in cui la gestione di una raffineria da parte di uno stato membro può essere giustificata in base al suddetto articolo; tuttavia, nulla può giustificare l'obbligo di acquisto ed il relativo sistema di prezzi.

Per quanto riguarda la «pubblica sicurezza», è difficile configurare una relazione qualsiasi tra questa nozione e l'indole essenzialmente economica del sistema. La pubblica sicurezza concerne la sicurezza interna di uno stato e non la

sicurezza nazionale nell'ambito dei rapporti tra stati. Anche ammettendo che detta nozione comporti un elemento di sicurezza esterna, ciò non sarebbe sufficiente a farvi rientrare il sistema istituito dal decreto controverso.

troverso. Pertanto, i convenuti si propongono di provare, nelle fasi successive del procedimento principale, i fatti seguenti.

Così come ha fatto nel caso della nozione di «ordine pubblico», la Corte può fornire criteri interpretativi idonei a definire la portata della nozione di «pubblica sicurezza» ai sensi dell'art. 36. Questa nozione comporta il rispetto della legge e il mantenimento dell'ordine all'interno dello stato. In casi estremi potrebbe essere necessario l'aiuto delle forze armate per garantire la sicurezza. Per contro, la nozione di cui trattasi non ha alcuna relazione con un sistema come quello istituito dal decreto controverso. Solo l'acquisto e la gestione della raffineria di Whitegate da parte dello stato — e non il sistema dell'approvvigionamento obbligatorio presso la stessa — potrebbero essere giustificati da motivi di pubblica sicurezza.

2. Osservazioni dell'Irlanda, del ministero dell'industria e dell'energia e dell'Attorney General

Il governo irlandese descrive innanzitutto la normativa irlandese in materia e lo svolgimento del procedimento instaurato dinanzi alla High Court. Esso sottolinea in particolare che il rinvio pregiudiziale è stato disposto prima ancora che venissero accertati i fatti e che i convenuti potessero provare le circostanze che avevano giustificato l'acquisto della raffineria di Whitegate e l'istituzione del sistema con-

Il governo irlandese doveva assolutamente prendere, entro brevissimo termine, una decisione circa l'acquisto della raffineria, data la necessità di disporre di una raffineria in esercizio in Irlanda per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di prodotti petroliferi. Dopo aver acquistato la raffineria, detto governo si adoperava intensamente per realizzare, mediante trattative, un regime volontario per l'esercizio della stessa; esso arrivava però alla conclusione che solo un regime obbligatorio avrebbe consentito di far funzionare la raffineria garantendo, con una certa sicurezza, il costante smercio della sua produzione e l'equo trattamento di tutte le compagnie petrolifere in base a condizioni accettabili per le stesse. Bisogna tener conto del fatto che l'Irlanda dipende strettamente da un'unica fonte d'approvvigionamento, il Regno Unito, per quanto concerne le importazioni di prodotti petroliferi raffinati, nonché della cronistoria e della gravità delle interruzioni delle forniture di petrolio verificatesi negli anni settanta. L'Irlanda ha bisogno del petrolio, in quanto fonte di energia, come supporto di tutti gli aspetti della vita nazionale, non soltanto economici, ma anche sociali, sanitari, militari, di polizia, ecc. Il governo irlandese, tuttavia, è sempre fermamente intenzionato a cercare e trovare una soluzione alternativa agli attuali provvedimenti temporanei. Peraltro, in altri paesi, e specialmente in altri stati membri, sono attuate politiche nazionali analoghe, intese a garantire l'approvvigionamento di petrolio. Così, il governo francese, con il consenso della Commissione, mantiene in vigore un sistema di controllo della distribuzione di prodotti petroliferi.

Per quanto concerne la *prima questione*, il governo irlandese assume che gli artt. 30 e 31 vietano in sostanza qualsiasi forma di discriminazione intesa a garantire una certa forma di protezione o di preferenza alle merci nazionali. Il regime obbligatorio di cui trattasi non ha né lo scopo né l'effetto di incidere in qualsivoglia maniera sugli scambi intracomunitari. Poiché l'Irlanda non produce petrolio greggio, detto regime ha il solo effetto di sostituire una parte delle importazioni di petrolio raffinato con importazioni di petrolio greggio. Esso esula pertanto dalla sfera di applicazione degli artt. 30 e segg. del trattato.

Quanto alla *seconda questione*, il governo irlandese sostiene che l'art. 36 del trattato lascia agli stati membri, nei settori di cui si tratta, una competenza primaria. Spetta in primo luogo alle autorità nazionali decidere quali provvedimenti debbano essere adottati. La nozione di «pubblica sicurezza» è del tutto particolare, in quanto in questo campo la Comunità non ha alcuna competenza e gli stati membri hanno conservato tutti i loro poteri. Di conseguenza, la Corte deve attribuire al punto di vista degli stati membri maggior peso in materia di pubblica sicurezza che per quanto concerne le altre nozioni figuranti nell'art. 36. Ciò vale, in particolare, quando il provvedimento considerato costituisca oggetto di una dichiarazione solenne del governo del paese di cui trattasi.

Occorre tener presente che i provvedimenti in materia di pubblica sicurezza sono spesso adottati in circostanze di estrema urgenza. Nella fattispecie l'Irlanda, inoltre, consultò più volte la Commissione, che si mostrò abbastanza favorevole alle proposte irlandesi. Solo nel luglio 1982, dopo che la raffineria era stata acquistata, la Commissione sollevò obiezioni.

Per giustificare il sistema controverso, il governo irlandese non si è basato su considerazioni d'indole economica, ma si è richiamato all'ordine pubblico e alla pubblica sicurezza, nozioni strettamente attinenti all'esigenza di garantire l'approvvigionamento di petrolio destinato ai vari usi. A questo proposito, bisogna tener conto della situazione geografica dell'Irlanda, dell'assenza di produzione nazionale di petrolio e del fatto che, nell'ambito della struttura del mercato internazionale del petrolio e specialmente in ragione della predominanza di poche compagnie multinazionali, l'Irlanda dipenderebbe, per l'80-90 % del suo fabbisogno di prodotti petroliferi raffinati, dal Regno Unito. Così stando le cose, il governo irlandese ha ritenuto che la pubblica sicurezza e l'ordine pubblico nel paese esigevano la conservazione di un notevole grado d'indipendenza per quanto riguarda l'acquisto di petrolio greggio e la capacità di raffinazione.

Prima dell'istituzione, come provvedimento temporaneo, del regime obbligatorio, sono state vagliate tutte le possibili alternative. Il ministro competente cerca tuttora una soluzione che consenta di sospendere detto regime. Tuttavia, questo deve restare in vigore fintantoché non sia possibile trovare un'alternativa accettabile.

Nel corso delle trattative con le società petrolifere risultò che le principali società erano disposte ad acquistare prodotti petroliferi presso la raffineria di Whitegate pagando solo i prezzi in contanti internazionali più bassi praticati al momento

dell'acquisto e a condizione che, anche a tali prezzi, Whitegate fosse un fornitore marginale: di conseguenza, lo smercio della produzione della suddetta raffineria sarebbe stato estremamente incerto. Talune società decisero di non rifornirsi, indipendentemente dai prezzi praticati, presso la raffineria di Whitegate. Altre imprese manifestarono la loro preferenza per un regime obbligatorio, considerandolo più equo. Dopo la ripresa dell'attività della raffineria, nell'agosto 1982, i prezzi dei suoi prodotti sono scesi ad un livello molto più vicino alla media dei prezzi d'importazione. La data in cui sarà possibile abolire il regime obbligatorio dipende tuttavia non solo dalla differenza tra detti prezzi, ma anche dalla disponibilità delle società petrolifere a rifornirsi presso la raffineria, anche a prezzi competitivi. Occorre inoltre — e ciò è molto importante — che queste società, modificando il loro atteggiamento attuale, siano disposte a conservare nel territorio irlandese riserve sufficienti di prodotti petroliferi.

In conclusione, il governo irlandese sostiene che rientrano nel campo dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza ai sensi dell'art. 36 i provvedimenti che uno stato membro abbia dovuto adottare per garantire le forniture di petrolio di cui ha bisogno. Spetta al giudice nazionale stabilire se i provvedimenti adottati nella fattispecie siano effettivamente giustificati da motivi di ordine pubblico e di pubblica sicurezza.

3. Osservazioni dell'INPC

A complemento delle osservazioni del governo irlandese, l'INPC espone il suo punto di vista sulla seconda questione sottoposta alla Corte. Essa rileva innanzitutto che, per l'esame di detta questione,

è necessario che la Corte disponga delle informazioni più complete possibile sulla particolarissima situazione dell'Irlanda nel campo dei prodotti petroliferi. A questo proposito, essa menziona i seguenti elementi.

Per soddisfare il suo fabbisogno di energia l'Irlanda necessita di petrolio in misura maggiore (66 %) rispetto alla maggior parte degli stati membri (la media comunitaria è del 51 %). La capacità di produzione della raffineria di Whitegate corrisponde solo a due terzi del consumo irlandese; per contro, altri stati membri hanno una capacità di raffinazione superiore alla domanda globale e dispongono di più raffinerie nazionali. Per l'approvvigionamento di petrolio l'Irlanda dipende essenzialmente dal Regno Unito, dal quale proviene l'85 % delle importazioni irlandesi; per contro, per il Regno Unito il mercato irlandese costituisce solo uno sbocco marginale (5 % del volume totale delle esportazioni). Le compagnie petrolifere multinazionali detengono in Irlanda una posizione più forte che in qualsiasi altro stato membro e l'Irlanda non ha possibilità di esercitare un controllo efficace sulla distribuzione dei prodotti petroliferi. È pertanto necessario, specie in periodi di crisi, che l'Irlanda possa raffinare direttamente il greggio per garantire le forniture essenziali. In caso di crisi d'indole militare, l'Irlanda, in quanto paese non allineato, che non fa parte della NATO, dovrebbe provvedere da sola a soddisfare il suo fabbisogno. Per ragioni analoghe, paesi come l'Austria, la Nuova Zelanda, Cipro, le Barbados, la Giamaica e la Thailandia, la cui situazione sul piano geopolitico ed economico è simile a quella dell'Irlanda, considerano la presenza di impianti di raffinazione nel loro territorio come un elemento essenziale della sicurezza nazionale. Tuttavia, una raffineria situata nel territorio nazionale può contribuire a garantire tale sicurezza solo se

sia mantenuta in funzione e acquisti costantemente petrolio greggio e raffinato.

Nell'ottobre 1981 il Consiglio ha adottato una comunicazione della Commissione relativa «ai problemi dell'industria di raffinazione nella Comunità» ed ha riconosciuto necessarie «la contrazione e la ristrutturazione del settore raffinazione», cui devono provvedere le singole imprese «a condizione che la sicurezza degli approvvigionamenti delle regioni interessate non venga compromessa». Orbene, questa sicurezza sarebbe gravemente compromessa dalla chiusura dell'unica raffineria irlandese.

Secondo l'INPC è prematuro risolvere adesso la seconda questione, in mancanza di un'indagine esauriente sui fatti sopra menzionati e sulle considerazioni su cui si è dovuto basare il governo nell'istituire il regime di cui trattasi.

A suo avviso, comunque, le nozioni di ordine pubblico e di pubblica sicurezza vanno interpretate nel senso che esse escludono il regime obbligatorio controverso dalla sfera d'applicazione degli artt. 30-34 del trattato. Infatti, la certezza di poter contare sull'approvvigionamento di petrolio non è meno importante, per la vita di un paese, del fatto di disporre di una propria rete idrica, di strade e di fognature. L'organizzazione di questi servizi incombe allo stato. Pertanto, il compito di garantire le forniture di prodotti petroliferi esula dal campo commerciale ed economico e spetta anch'esso allo stato in quanto direttamente responsabile della vita delle persone, dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza. Il regime obbligatorio di cui si discute rientra nell'ambito del potere discrezionale di cui lo stato dispone in questi settori. Esso, infine, non costituisce un mezzo di discriminazione arbitra-

ria o una restrizione dissimulata degli scambi tra stati membri.

Per quanto concerne le condizioni che potrebbero determinare l'esenzione di un siffatto regime dall'applicazione degli artt. 30-34 del trattato (seconda parte della seconda questione), l'INPC sottolinea che: la sicurezza dell'approvvigionamento di prodotti petroliferi è essenziale per la vita quotidiana dei cittadini irlandesi e per il buon funzionamento dei servizi di cui lo stato è direttamente o indirettamente responsabile; tocca al governo adoperarsi per garantire detta sicurezza; il governo è competente a decidere se un sistema come quello istituito nella fattispecie costituisca lo strumento adeguato per conservare la sicurezza dell'approvvigionamento; anche se esistono altri mezzi che possono garantire una certa protezione, la scelta rientra nel potere di valutazione che il trattato riconosce agli stati; il governo è autorizzato ad adottare provvedimenti per evitare che l'Irlanda rimanga priva di impianti di raffinazione.

4. Osservazioni della Commissione

La Commissione osserva in primo luogo che, inizialmente, essa aveva manifestato una certa comprensione per le difficoltà del governo irlandese, pur esprimendo talune riserve circa la compatibilità dell'obbligo di acquisto proposto da detto governo con gli artt. 30-36 del trattato. Solo dopo aver ricevuto il reclamo delle ricorrenti nella causa principale la Commissione ha potuto farsi una chiara opinione sul decreto controverso.

La prima questione dev'essere risolta in senso affermativo poiché il governo irlandese, facendo obbligo agli acquirenti

di prodotti petroliferi di rifornirsi presso l'INPC nella misura del 35 % o 40 % del loro fabbisogno, impedisce loro, nella stessa misura, di comprare, qualora lo desiderassero, petrolio raffinato importato. Un siffatto provvedimento è idoneo ad ostacolare direttamente e attualmente il commercio intracomunitario ed è discriminatorio in quanto impedisce ai privati di acquistare prodotti importati e impone loro di comprare prodotti nazionali.

La soluzione di entrambe le parti della seconda questione dev'essere negativa.

Innanzitutto, l'interesse che il governo irlandese cerca di tutelare è di natura economica e quindi non può essere giustificato mediante richiamo all'art. 36 del trattato.

Lo scopo consistente nel garantire al paese l'approvvigionamento di combustibili nell'eventualità di una crisi petrolifera è di natura essenzialmente economica: si vuole infatti far sì che l'attività economica continui a svolgersi regolarmente. È vero che un provvedimento d'indole economica può aver effetti che esorbitano dalla sfera puramente economica, ma ciò non ne modifica la natura. La deroga per ragioni di «ordine pubblico» contemplata dall'art. 36 si riferisce alla tutela degli interessi fondamentali dello stato. Quella relativa alla «pubblica sicurezza» deve essere limitata a campi quali la difesa nazionale e la conservazione della pace civile, a meno che questi non rientrino nella sfera d'applicazione delle più specifiche disposizioni degli artt. 223, 224 e 225 del trattato CEE.

Anche ammettendo che l'imposizione di restrizioni all'importazione di prodotti petroliferi destinati alla fornitura di combustibili possa essere giustificata da motivi di pubblica sicurezza o di ordine pubblico, il governo irlandese non è riuscito a dimostrare che l'approvvigionamento di prodotti petroliferi importati, non prodotti dall'INPC a Whitegate, costituisca una minaccia per i suoi interessi. Le perturbazioni che si sono verificate in passato nelle forniture di petrolio, anche supponendo che fossero tali da minacciare la pubblica sicurezza o l'ordine pubblico, non hanno alcuna relazione con l'obbligo di acquisto contemplato dal decreto controverso. Le perturbazioni verificatesi nel 1973/74 non furono originate né dall'importazione di prodotti petroliferi né dalla penuria di prodotti raffinati, ma dalla penuria di greggio. L'esistenza della raffineria di Whitegate non impedi allora dette perturbazioni e non potrà evitare in futuro che si producano situazioni analoghe.

Comunque, il decreto è inefficace e inadeguato per garantire l'approvvigionamento. Il vero problema che si pone per gli stati membri che dipendono dalle importazioni di petrolio è l'eventualità di una penuria improvvisa di greggio. In tale eventualità la capacità di raffinazione non servirebbe a garantire l'approvvigionamento. Attualmente, e verosimilmente ancora per qualche tempo, la capacità di raffinazione è largamente eccedentaria nella Comunità. Le direttive nn. 68/414/CEE e 72/425/CEE impongono agli stati membri di conservare riserve di combustibili sotto forma di petrolio greggio oppure di prodotti petroliferi raffinati. Niente nelle suddette direttive autorizza a sostenere che è necessario disporre di una capacità di raffinazione. Peraltro, le riserve possono essere

conservate anche nel territorio di un altro stato membro in base ad un accordo concluso fra i governi interessati. È comunque possibile garantire la sicurezza dei rifornimenti senza ostacolare il commercio dei prodotti petroliferi raffinati. Così, altri stati membri, compresi quelli che non dispongono di una capacità di raffinazione sufficiente, si garantiscono la sicurezza degli approvvigionamenti, in conformità alle suddette direttive, conservando — in molti casi parzialmente in un altro stato membro — riserve di combustibile nelle forme più appropriate alle loro esigenze. Anche ammesso che l'Irlanda abbia un motivo particolare per conservare le proprie riserve nel suo territorio, ciò non dimostra né la necessità di conservare la raffineria né le restrizioni all'importazione contemplate dal decreto.

Per quanto riguarda la questione se altre circostanze possano giustificare una deroga all'art. 30, la Commissione sostiene che nessuno dei motivi menzionati all'art. 36 del trattato può invocato. Del pari, nella fattispecie non può essere invocarsi nessun'altra «esigenza imperativa» d'interesse pubblico del genere di quelle menzionate dalla Corte nelle cause 120/78 (Rewe, Racc. 1979, pag. 649), 788/79 (Gilli, Racc. 1980, pag. 2071) e 130/80 (Keldermann, Racc. 1981, pag. 527), tanto più che si tratta di un provvedimento discriminatorio. Nulla nelle direttive del Consiglio n. 68/414/CEE e 72/425/CEE autorizza a ritenere che l'esistenza di una raffineria di petrolio sia necessaria per conformarsi alle stesse. Il governo irlandese non ha invocato l'art. 224 del trattato CEE, disposizione specifica la cui applicazione presuppone che l'ordine pubblico sia effettivamente perturbato. D'altra parte, non è dato comprendere come una minaccia per l'approvvigionamento di petrolio possa essere allontanata imponendo restrizioni alle importazioni di prodotti petroliferi. Un regime come quello di cui trattasi

non può pertanto essere giustificato da nessun'altra disposizione del trattato o norma di diritto comunitario.

III — La fase orale del procedimento

All'udienza del 14 febbraio 1984 hanno svolto osservazioni orali le ricorrenti nella causa principale, rappresentate dai sigg. Eoghan P. Fitzsimons, Senior Counsel, e Richard Nesbitt, Barrister, il ministro dell'industria e dell'energia, l'Irlanda e l'Attorney General, rappresentati dai sigg. Nial Fennelly, Senior Counsel, e David Burn, Barrister, l'INPC, rappresentato dai sigg. John Blainey, Senior Counsel, e Daniel O'Keefe, Barrister, il governo del Regno Unito, rappresentato dal sig. Francis Jacobs, Barrister, il governo della Repubblica ellenica, rappresentato dal suo agente, sig. F. Spathopoulos, e la Commissione rappresentata dai suoi agenti, sigg. Richard Wainwright e Julian Currall.

Le parti nella causa principale e la Commissione hanno, in sostanza, confermato i punti di vista espressi nel corso della fase scritta.

Il *governo del Regno Unito*, che ha limitato le sue osservazioni alla seconda questione, ha proposto di risolverla come segue.

L'espressione «pubblica sicurezza» figurante nell'art. 36 del trattato dev'essere interpretata come riferentesi a provvedimenti intesi a tutelare un interesse fondamentale dello stato degno di essere protetto per tale motivo, come la prosecuzione dei servizi pubblici essenziali, o in-

tesi a garantire il funzionamento sicuro ed efficace della vita dello stato.

Gli Stati membri non possono invocare motivi di «pubblica sicurezza» o di «ordine pubblico» qualora i provvedimenti di cui trattasi perseguano essenzialmente scopi economici.

I provvedimenti di cui trattasi non devono eccedere quanto è necessario a raggiungere gli scopi legittimi contemplati dall'art. 36 e devono essere conformi a quanto disposto nella seconda frase di questo articolo.

Il *governo greco* ha osservato che l'art. 90, n. 2, del trattato potrebbe trovare applicazione nel caso presente. Una raffineria di petrolio costituisce un'impresa di interesse economico generale nel senso che la sua esistenza consente di garantire le forniture di petrolio raffinato sul mer-

cato nazionale. Per quanto concerne la questione se l'obbligo di acquisto sia essenziale per l'efficace funzionamento di un'impresa del genere, bisogna considerare che un impianto di proprietà dello stato, al pari di raffinerie indipendenti, non è in grado di competere, su un piede di parità, con società multinazionali integrate verticalmente né ha la stessa possibilità di queste per quanto concerne l'acquisto di grossi quantitativi.

Ottemperando ad una richiesta fatta dalla Corte all'udienza, la Commissione ha depositato, il 29 febbraio 1984, taluni documenti relativi alle norme vigenti nell'ambito dell'Agenzia internazionale per l'energia creata dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 10 aprile 1984.

In diritto

- 1 Con ordinanza 9 dicembre 1982, pervenuta in cancelleria il 28 aprile 1983, la High Court d'Irlanda ha sottoposto a questa Corte, in forza dell'art. 177 del trattato CEE, due questioni pregiudiziali relative all'interpretazione degli artt. 30, 31 e 36 del trattato per poter valutare la compatibilità con lo stesso trattato di una normativa irlandese che impone agli importatori di prodotti petroliferi di rifornirsi, per una determinata percentuale ed a prezzi stabiliti dal ministro competente, presso un'impresa di proprietà dello stato che esercisce una raffineria nel territorio irlandese.
- 2 Dette questioni sono state sollevate nell'ambito di un ricorso proposto da sei imprese irlandesi, che commerciano in prodotti petroliferi esclusivamente e prevalentemente in Irlanda e che forniscono il 14, % circa del fabbisogno

irlandese di benzina e una percentuale leggermente superiore del fabbisogno di altri prodotti petroliferi, contro lo stato irlandese e l'Irish National Petroleum Corporation (in prosieguo: INPC). Le ricorrenti chiedono che la High Court dichiarare il «Fuels (control of supplies) order» (decreto relativo al controllo delle forniture di combustibili) del 1982 incompatibile con il trattato CEE.

- 3 Il suddetto decreto è stato adottato dal ministro irlandese dell'industria e dell'energia in forza del «Fuels (control of supplies) act» (legge irlandese relativa al controllo delle forniture di combustibili) del 1971, nella versione modificata nel 1982, allo scopo di garantire la conservazione e la sicurezza delle forniture di combustibili. Esso fa obbligo a chiunque importi uno dei vari prodotti petroliferi raffinati ai quali si applica di acquistare una determinata percentuale del suo fabbisogno di prodotti petroliferi presso l'INPC a un prezzo fissato dal ministro in base alle spese sostenute da questo ente.
- 4 L'INPC, ente statale che ha il compito di rendere più sicuro l'approvvigionamento di petrolio in Irlanda, acquistava nel 1982 il capitale sociale dell'Irish Refining Company Ltd, proprietaria dell'unica raffineria irlandese, sita in Whitegate, contea di Cork. Il capitale dell'Irish Refinery Company, che può fornire, grazie alla raffineria di Whitegate, il 35 % circa del fabbisogno irlandese di prodotti petroliferi raffinati, era detenuto fino ad allora dalle quattro grandi società petrolifere che controllano la maggior parte del mercato irlandese dei prodotti petroliferi raffinati. La decisione di acquistare, tramite l'Irish National Petroleum Corporation, la raffineria di Withegate era stata presa dopo che le quattro grandi società internazionali avevano manifestato l'intenzione di chiuderla.
- 5 Il governo irlandese ha motivato l'acquisto dell'Irish Refining Company Ltd con la necessità di garantire, mantenendo in funzione un impianto di raffinazione in Irlanda, la sicurezza dell'approvvigionamento di prodotti petroliferi nel paese, considerato che, se la raffineria fosse stata chiusa, tutti i fornitori di prodotti petroliferi raffinati sul mercato irlandese sarebbero stati costretti a rifornirsi fuori dell'Irlanda. L'80 % circa di questi rifornimenti proverrebbe da un'unica fonte, e cioè il Regno Unito.

- 6 L'obbligo di acquistare presso l'INPC, stabilito dal decreto controverso, ha lo scopo di garantire il collocamento della produzione della raffineria di Whitegate. La percentuale della merce da acquistare obbligatoriamente è pari, per ciascun tipo di prodotti petroliferi, alla percentuale costituita dalla produzione della raffineria di Whitegate, durante un determinato periodo, rispetto al fabbisogno complessivo di tale tipo di prodotti petroliferi durante lo stesso periodo per tutti gli operatori ai quali si applica il decreto del 1982. Tuttavia, l'obbligo di acquisto imposto a ciascun importatore è limitato al 35 % del suo fabbisogno complessivo di prodotti petroliferi e al 40 % del suo fabbisogno di ciascun tipo di questi prodotti.

- 7 Le imprese ricorrenti nella causa principale deducono, a sostegno della loro domanda, che il decreto di cui trattasi è in contrasto col diritto comunitario e in particolare col divieto, fra gli stati membri, delle restrizioni quantitative all'importazione e di qualsiasi misura d'effetto equivalente, divieto sancito dall'art. 30 del trattato. Il governo irlandese e l'INPC negano che il decreto ricada sotto questo divieto e sostengono che esso è comunque giustificato, ai sensi dell'art. 36 del trattato, da motivi di ordine pubblico e di pubblica sicurezza in quanto ha lo scopo di garantire il funzionamento dell'unica raffineria irlandese, necessario per l'approvvigionamento del paese.

- 8 Nell'ambito della causa principale le circostanze e i motivi che hanno indotto il ministro irlandese dell'industria e dell'energia ad adottare il decreto del 1982 non sono pacifici. La High Court ha ritenuto opportuno, prima di accertare i fatti controversi, chiedere a questa Corte di pronunciarsi sulla portata delle norme del trattato in fatto di libera circolazione delle merci, con riguardo ad un regime come quello di cui trattasi. Essa ha pertanto sollevato le seguenti questioni:
 1. Se gli artt. 30 e 31 del trattato CEE vadano interpretati nel senso che si applicano ad un sistema come quello istituito dal Fuels (control of supplies) order 1982, in quanto detto sistema prescrive che gli importatori di prodotti petroliferi in uno stato membro della Comunità (nella fattispecie l'Irlanda) devono acquistare da una raffineria di proprietà dello stato fino al 35 % del loro fabbisogno di prodotti petroliferi.

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

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

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

9 Il governo irlandese e l'INPC sostengono che il rinvio pregiudiziale alla Corte è prematuro poiché gli antefatti della causa principale non sono stati ancora assodati dal giudice nazionale. Statuire sulle questioni sollevate, e soprattutto sulla prima parte della seconda questione, significherebbe privare definitivamente i convenuti nella causa principale della possibilità di difendere il loro punto di vista dinanzi al giudice nazionale e di produrre tutte le prove pertinenti, riguardanti segnatamente i motivi che giustificano il decreto controverso.

10 Come la Corte ha già più volte dichiarato (si veda in particolare la sentenza 10. 3. 1981, cause riunite 36 e 71/80, Irish Creamery Milk Suppliers Association, Racc., pag. 735), nell'ambito della stretta collaborazione fra i giudici nazionali e la Corte, istituita dall'art. 177 del trattato e basata sulla ripartizione di funzioni fra di essi, spetta al giudice nazionale decidere in quale fase del procedimento si debba sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale e valutare gli antefatti della causa e gli argomenti delle parti, che è il solo a conoscere direttamente, per definire l'ambito giuridico nel quale l'interpretazione richiesta deve collocarsi. La scelta del momento in cui era opportuno, nella fattispecie, il rinvio a norma dell'art. 177 dipendeva quindi da considerazioni di economia e di utilità processuali che spettano al solo giudice nazionale, non già alla Corte.

11 Poiché tocca al giudice nazionale statuire, in base all'interpretazione del diritto comunitario fornita dalla Corte, sulla causa principale, le parti, nell'ambito del procedimento principale, hanno la possibilità di fornire tutte le prove relative, in particolare, ai motivi che giustificano il decreto controverso.

Sulla prima questione, riguardante l'interpretazione dell'art. 30 del trattato

- 12 La prima questione sollevata dalla High Court mira a stabilire se l'art. 30 del trattato debba essere interpretato nel senso che una normativa come il decreto di cui trattasi costituisce una misura equivalente a una restrizione quantitativa all'importazione.
- 13 Secondo le ricorrenti nella causa principale e la Commissione, provvedimenti del genere, che stabiliscono l'obbligo di rifornirsi in parte in uno stato membro, hanno incontestabilmente un effetto restrittivo sulle importazioni ai sensi dell'art. 30.
- 14 Il governo irlandese contesta questo punto di vista. In primo luogo, il provvedimento di cui trattasi non limiterebbe affatto le importazioni poiché comunque il petrolio greggio o raffinato usato in Irlanda dovrebbe essere interamente importato. In secondo luogo, l'art. 30 potrebbe essere interpretato nel senso che esso contempla implicitamente una deroga per le merci che, come il petrolio, hanno importanza vitale per il paese.
- 15 A questo proposito si deve innanzitutto ricordare che, secondo la costante giurisprudenza della Corte, l'art. 30 del trattato, vietando fra gli stati membri le misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione, si riferisce a qualsiasi provvedimento atto ad ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, il commercio intracomunitario.
- 16 L'obbligo imposto a tutti gli importatori di acquistare una determinata percentuale di un dato prodotto presso un fornitore nazionale limita in misura corrispondente la possibilità d'importare lo stesso prodotto. Esso ha pertanto un effetto protezionistico a favore della produzione nazionale e sfavorisce, nella stessa misura, i produttori di altri stati membri, indipendentemente dal

se la materia prima usata dai produttori nazionali debba o no essere importata.

- 17 Per quanto riguarda l'argomento del governo irlandese relativo all'importanza del petrolio per la vita del paese, è sufficiente rilevare che il trattato estende l'applicazione del principio della libera circolazione a tutte le merci, con le sole eccezioni espressamente contemplate dallo stesso trattato. Non è quindi lecito ritenere che una merce possa essere esentata dall'applicazione di questo principio fondamentale soltanto perché riveste importanza particolare per la vita o per l'economia di uno stato membro.
- 18 Il governo ellenico ha fatto riferimento, nel presente contesto, all'art. 90, n. 2, del trattato, sostenendo che una raffineria è un'impresa d'interesse economico generale e che una raffineria statale non sarebbe in grado, se non fossero adottati particolari provvedimenti a suo favore, di competere con le grandi società petrolifere.
- 19 A questo proposito si deve constatare che, a tenore dell'art. 90, n. 1, gli stati membri non emanano né mantengono in vigore, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese alle quali riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme del trattato. Il secondo paragrafo dell'art. 90 precisa i limiti entro i quali, in particolare, le imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale sono sottoposte alle norme del trattato. Detto paragrafo, tuttavia, non esenta lo stato membro che abbia incaricato un'impresa della gestione di tali servizi dal divieto di adottare, a favore di questa impresa e per proteggerne l'attività, provvedimenti che ostacolino, in contrasto con l'art. 30 del trattato, le importazioni dagli altri stati membri.
- 20 La prima questione sollevata dalla High Court va pertanto risolta come segue: l'art. 30 del trattato CEE dev'essere interpretato nel senso che costituisce misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione la normativa nazionale che faccia obbligo a tutti gli importatori di rifornirsi di prodotti petroliferi, per una determinata percentuale del loro fabbisogno, presso una raffineria impiantata nel territorio nazionale.

Sulla seconda questione, relativa all'interpretazione dell'art. 36 del trattato

- 21 La seconda questione mira a stabilire se l'art. 36 del trattato e, in particolare, le nozioni di «ordine pubblico» e di «pubblica sicurezza» ivi figuranti, debbano essere interpretati nel senso che un sistema come quello di cui trattasi nella fattispecie, istituito da uno stato membro che dipende interamente dalle importazioni per quanto concerne l'approvvigionamento di prodotti petroliferi, possa esulare dalla sfera d'applicazione del divieto sancito dall'art. 30 del trattato.
- 22 Il governo irlandese e l'INPC osservano a questo proposito che spetta agli stati membri determinare, nell'ambito dell'art. 36 e in particolare con riguardo alla nozione di pubblica sicurezza, i loro interessi da proteggere ed i provvedimenti da adottare a questo scopo. La notevole dipendenza dell'Irlanda dalle importazioni per il suo rifornimento di petrolio e l'importanza del petrolio per la vita del paese renderebbero indispensabile mantenere in funzione un impianto di raffinazione nel territorio nazionale, il che consentirebbe alle autorità nazionali di stipulare con i paesi produttori di petrolio grezzo contratti di fornitura a lunga scadenza. Il sistema controverso, poiché costituirebbe l'unico mezzo per garantire il collocamento della produzione della raffineria di Whitegate, sarebbe giustificato da considerazioni di pubblica sicurezza in quanto provvedimento provvisorio e in attesa che venga trovata un'altra soluzione per garantire il funzionamento di detta raffineria.
- 23 Secondo il governo del Regno Unito, l'espressione «pubblica sicurezza» figurante nell'art. 36 del trattato si riferisce ad interessi fondamentali dello stato, come la prosecuzione dei servizi pubblici essenziali e il funzionamento sicuro ed efficace della vita dello stato. Le deroghe contemplate da questo articolo non potrebbero essere invocate quando i provvedimenti di cui trattasi perseguono essenzialmente scopi economici. Tali provvedimenti non dovrebbero eccedere quanto è necessario per raggiungere lo scopo contemplato dall'art. 36.
- 24 Le ricorrenti nella causa principale sottolineano che il problema da risolvere non è se la conservazione di un impianto di raffinazione in Irlanda sia necessario, ma se il sistema scelto per consentire il funzionamento di questa raffineria possa essere giustificato in forza dell'art. 36. Il verso scopo della normativa controversa sarebbe quello di evitare che la raffineria lavori in perdita.

Si tratterebbe pertanto di un provvedimento d'indole essenzialmente economica che non può rientrare nelle nozioni di pubblica sicurezza o di ordine pubblico.

25 La Commissione rileva che una normativa nazionale come il decreto controverso non è giustificata ai sensi dell'art. 36 poiché la Comunità, conformemente alla responsabilità che le incombe in materia, ha adottato le norme necessarie a garantire le forniture di prodotti petroliferi in caso di crisi. Inoltre, col sistema di cui si discute il governo irlandese avrebbe inteso tutelare un interesse economico che non potrebbe essere preso in considerazione nell'ambito dell'art. 36. Comunque, la normativa controversa sarebbe inadeguata e inefficace rispetto allo scopo di garantire il rifornimento del mercato irlandese e sarebbe inoltre sproporzionata, in quanto impone agli importatori l'obbligo di acquistare a prezzi fissati dal ministro competente.

26 A proposito di questi argomenti occorre accertare:

- in primo luogo, se una normativa come il decreto controverso sia giustificata con riguardo alle norme comunitarie in materia;
- in secondo luogo, se, tenuto conto della portata delle deroghe relative all'ordine pubblico e alla pubblica sicurezza, l'art. 36 possa applicarsi a normative come il decreto controverso;
- in terzo luogo, se il sistema controverso sia tale da consentire il raggiungimento dello scopo di garantire l'approvvigionamento di prodotti petroliferi e sia conforme al principio di proporzionalità.

Sulla giustificatezza del provvedimento controverso con riguardo alle norme comunitarie in materia

27 Bisogna constatare che il ricorso all'art. 36 non è più giustificato quando norme comunitarie contemplino provvedimenti necessari a garantire la tutela degli interessi menzionati in detto articolo. Provvedimenti nazionali come quelli contemplati dal decreto controverso possono pertanto essere giustificati soltanto qualora le forniture di prodotti petroliferi allo stato membro interessato non siano sufficientemente garantite da provvedimenti adottati in materia dalle istituzioni comunitarie.

- 28 Invero, a livello comunitario sono stati adottati taluni provvedimenti destinati a far fronte ad eventuali difficoltà di approvvigionamento di petrolio greggio e di prodotti petroliferi. Le direttive del Consiglio 20 dicembre 1968, n. 68/414 (GU L 308, pag. 14), e 24 luglio 1973, n. 73/238 (GU L 228, pag. 1), fanno obbligo agli stati membri di conservare un livello minimo di scorte e coordinano in certa misura le disposizioni nazionali adottate per effettuare prelievi su queste scorte, per ridurre in modo specifico il consumo e per disciplinare i prezzi. La decisione del Consiglio 7 novembre 1977, n. 77/706 (GU L 292, pag. 9), contempla la fissazione di un obiettivo comunitario di riduzione del consumo in caso di difficoltà di approvvigionamento e la ripartizione fra gli stati membri dei quantitativi risparmiati. Infine, la decisione del Consiglio 14 febbraio 1977, n. 77/186 (GU L 61, pag. 23), istituisce un sistema di autorizzazioni all'esportazione, rilasciate automaticamente, per consentire di seguire l'andamento degli scambi intracomunitari.
- 29 Esistono inoltre provvedimenti adottati nell'ambito dell'Agenzia internazionale per l'energia, istituita in seno all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici, cui aderisce la maggior parte degli stati membri e ai cui lavori la Comunità, rappresentata dalla Commissione, partecipa come osservatore. Detti provvedimenti mirano a stabilire la solidarietà fra i paesi contraenti in caso di penuria di petrolio non limitata alla sola Comunità.
- 30 Anche se siffatte misure destinate a far fronte all'eventuale penuria di prodotti petroliferi riducono il rischio che gli stati membri restino sprovvisti dei mezzi indispensabili, vi sarebbe tuttavia un pericolo effettivo in caso di crisi. A tenore dell'art. 3 della precitata decisione del Consiglio n. 77/186, ricorrendo taluni presupposti, la Commissione può, in via cautelare, autorizzare uno stato membro a sospendere il rilascio delle autorizzazioni d'esportazione. Questa autorizzazione dev'essere subordinata alla sola condizione che gli scambi tradizionali siano mantenuti inalterati «per quanto possibile». Il Consiglio, pronunziandosi a maggioranza qualificata, può abrogare detta autorizzazione senza che si faccia espresso riferimento agli scambi tradizionali. A norma dell'art. 4, uno stato membro può, in caso di crisi improvvisa, sospendere il rilascio delle autorizzazioni d'esportazione per dieci giorni. In tal caso il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può adottare i provvedimenti appropriati.

- 31 Da quanto sopra esposto risulta che la vigente normativa comunitaria garantisce in certa misura allo stato membro il quale, per il rifornimento di prodotti petroliferi, dipenda interamente o quasi dalle forniture di altri paesi che, in caso di grave penuria, le forniture da parte degli altri stati membri continueranno nella stessa proporzione dell'approvvigionamento del mercato dello stato fornitore. Tuttavia, ciò non significa che lo stato membro interessato abbia la certezza assoluta di continuare comunque ad essere rifornito in misura pari almeno al suo fabbisogno minimo. Di conseguenza, anche se esiste una normativa comunitaria in materia, non si può escludere che uno stato membro possa legittimamente richiamarsi all'art. 36 per giustificare adeguati provvedimenti integrativi nazionali.

Sulla portata delle deroghe relative all'ordine pubblico e alla pubblica sicurezza

- 32 Come la Corte ha più volte rilevato (si vedano la sentenza 12. 7. 1979, causa 153/78, Commissione / Germania, Racc., pag. 2555, e le sentenze ivi richiamate), l'art. 36 del trattato non si propone di riservare determinate materie alla competenza esclusiva degli Stati membri, ma consente soltanto che le discipline nazionali deroghino al principio della libera circolazione delle merci nei limiti in cui la deroga è e resta giustificata per conseguire gli scopi indicati nello stesso articolo.
- 33 Bisogna tenerne conto nello stabilire se motivi come quelli cui si riferisce la questione sollevata rientrino nella nozione di pubblica sicurezza che viene specificamente invocata dal governo irlandese e che è l'unica rilevante nel presente caso, poiché la nozione di ordine pubblico non è pertinente.
- 34 A questo proposito si deve constatare che i prodotti petroliferi, in ragione della loro eccezionale importanza come fonte d'energia nell'economia moderna, sono essenziali per l'esistenza di uno stato poiché da loro dipendono il funzionamento non solo dell'economia, ma soprattutto delle istituzioni e dei servizi pubblici essenziali, e perfino la sopravvivenza della popolazione. L'interruzione delle forniture di prodotti petroliferi e i rischi che ne derivano per l'esistenza dello stato possono pertanto compromettere gravemente la pubblica sicurezza che l'art. 36 consente di tutelare.

- 35 Vero è che, come la Corte ha ripetutamente affermato, da ultimo nella sentenza 9 giugno 1982 (causa 95/81, Commissione / Italia, Racc., pag. 2187), l'art. 36 mira a salvaguardare interessi di carattere non economico. Infatti gli stati membri non possono essere autorizzati a sottrarsi agli effetti dei provvedimenti contemplati dal trattato invocando le difficoltà economiche originate dall'eliminazione degli ostacoli al commercio intracomunitario. Tuttavia, tenuto conto della gravità delle conseguenze che l'interruzione delle forniture di prodotti petroliferi può avere per l'esistenza di uno stato, si deve ritenere che lo scopo di garantire una fornitura minima costante di prodotti petroliferi trascenda le considerazioni di carattere puramente economico e possa quindi rientrare nella nozione di pubblica sicurezza.
- 36 Si deve aggiungere che ai fini dell'applicazione dell'art. 36 è necessario che la normativa nazionale sia giustificata da circostanze obiettive, rispondenti alle esigenze della pubblica sicurezza. Una volta che tale giustificatezza sia stata assodata, il fatto che la normativa di cui trattasi possa consentire di raggiungere, oltre agli scopi di pubblica sicurezza, altri fini d'indole economica eventualmente perseguiti dallo stato membro non esclude l'applicazione dell'art. 36.

Sull'idoneità dei provvedimenti a garantire l'approvvigionamento e sul principio di proporzionalità

- 37 Come ha dichiarato la Corte (si vedano le sentenze 12. 10. 1978, causa 12/78, Eggers, Racc., pag. 1935, e 22. 3. 1983, causa 42/82, Commissione / Francia, Racc., pag. 1013), l'art. 36, in quanto costituisce un'eccezione a un principio fondamentale stabilito dal trattato, dev'essere interpretato in modo da non spiegare i suoi effetti al di là di quanto è necessario per la protezione degli interessi che esso mira a tutelare; i provvedimenti adottati in forza di questo articolo non devono ostacolare le importazioni in misura sproporzionata rispetto ai suddetti scopi. Pertanto, i provvedimenti adottati in forza dell'art. 36 possono essere giustificati solo se siano idonei a soddisfare l'interesse tutelato da questa norma e non compromettano gli scambi comunitari più di quanto non sia indispensabile.

- 38 Sotto questo profilo le ricorrenti nella causa principale e la Commissione ritengono innanzitutto dubbio che l'installazione di una raffineria consenta di garantire le forniture di prodotti petroliferi in caso di crisi, poiché la crisi provoca soprattutto penuria di petrolio greggio e quindi la raffineria non potrebbe comunque funzionare.
- 39 È vero che, data la situazione attualmente prevalente sul mercato mondiale del petrolio, una crisi si tradurrebbe innanzitutto, con ogni probabilità, nell'interruzione e nella drastica riduzione delle forniture di petrolio greggio. Si deve tuttavia rilevare che l'esistenza nel territorio dello stato interessato di un impianto di raffinazione consente a questo stato di concludere con i paesi produttori, per alimentare la raffineria, contratti a lunga scadenza che offrono maggiori garanzie d'approvvigionamento nell'eventualità di una crisi. In tal modo esso è meglio cautelato contro questa eventualità dello stato che non disponga di propri impianti di raffinazione e possa procurarsi il suo fabbisogno solo sul mercato libero.
- 40 D'altra parte, l'esistenza di una raffineria nazionale costituisce una garanzia contro l'ulteriore rischio dell'interruzione delle forniture di prodotti raffinati al quale è esposto lo stato privo di impianti di raffinazione. Quest'ultimo dipenderebbe infatti dalle grandi società petrolifere che controllano le raffinerie ubicate in altri paesi e dalla loro politica commerciale.
- 41 Si deve pertanto concludere che l'esistenza di una raffineria nel territorio nazionale, riducendo questi due tipi di rischio, può contribuire efficacemente a migliorare la sicurezza delle forniture di prodotti petroliferi per lo stato che sia sprovvisto di risorse estrattive di petrolio greggio.
- 42 Le ricorrenti nella causa principale e la Commissione sostengono tuttavia che, anche ammettendo che l'esercizio di una raffineria sia giustificata nell'interesse della pubblica sicurezza, non è necessario per conseguire tale scopo, ed è comunque sproporzionato rispetto allo stesso, imporre agli importatori l'obbligo di acquistare una determinata percentuale del loro fabbisogno, ad un prezzo fissato dal Ministro competente, presso la raffineria nazionale.

- 43 Secondo il governo irlandese, per contro, l'obbligo di acquisto è il solo mezzo possibile per mantenere in attività la raffineria di Whitegate. Ciò esigerebbe che la capacità dell'impianto sia sfruttata in certa misura, dato che le grandi società petrolifere internazionali dalle quali il mercato irlandese dipendeva per l'80 % nel 1981 avrebbero dichiarato categoricamente di non essere disposte ad acquistare prodotti petroliferi dalla raffineria di Whitegate, preferendo smerciare la produzione delle loro raffinerie situate nel Regno Unito. La fissazione del prezzo di vendita da parte del ministro in base ai costi gravanti sulla raffineria sarebbe necessaria per evitare perdite finanziarie.
- 44 A questo proposito si deve sottolineare che gli stati membri possono richiamarsi all'art. 36 per giustificare una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione soltanto se nessun altro provvedimento, meno restrittivo sotto il profilo della libera circolazione delle merci, sia idoneo a conseguire lo stesso scopo.
- 45 Pertanto nella fattispecie occorre stabilire se l'obbligo, imposto agli importatori di prodotti petroliferi, di acquistare a prezzi fissati in base ai costi sopportati dalla raffineria di cui trattasi sia necessario, almeno temporaneamente, per garantire lo smaltimento della produzione della raffineria in misura tale da assicurare allo Stato interessato, nell'interesse della pubblica sicurezza, un approvvigionamento minimo di prodotti petroliferi nell'eventualità di una crisi dei rifornimenti.
- 46 L'obbligo suddetto potrebbe essere necessario qualora i distributori che controllano la maggior parte del mercato di cui trattasi si rifiutino, come ha sostenuto il governo irlandese, di rifornirsi presso la raffineria di Whitegate. Per giudicare se il libero smercio della produzione della raffineria sarebbe realizzabile occorre partire dall'ipotesi che questa pratici prezzi che siano competitivi sul mercato considerato. Qualora non fosse possibile evitare, mediante provvedimenti di carattere industriale e commerciale, le perdite finanziarie derivanti dalla pratica di detti prezzi, queste perdite dovrebbero essere assunte a proprio carico dallo stato membro interessato, fatta salva l'applicazione degli artt. 92 e 93 del trattato.

- 47 Per quanto riguarda poi i quantitativi di prodotti petroliferi che possono, se del caso, essere coperti da siffatto sistema di acquisto obbligatorio, va sottolineato che essi non devono in nessun caso superare i limiti dell'approvvigionamento minimo dello stato interessato, in mancanza del quale la pubblica sicurezza dello stesso, nel senso sopra precisato, e, in particolare, il funzionamento dei servizi pubblici essenziali e la sopravvivenza della popolazione sarebbero compromessi.
- 48 Inoltre, i quantitativi di prodotti petroliferi il cui smercio può essere garantito attraverso un sistema del genere non devono superare la misura necessaria, sotto il profilo della produzione, allo scopo sia di consentire, per ragioni tecniche, il corrente utilizzo della capacità produttiva della raffineria a un livello che assicuri la disponibilità degli impianti in caso di crisi, sia di permettere costantemente la raffinazione del petrolio greggio ottenuto in base a contratti a lunga scadenza che lo stato interessato ha stipulato per garantirsi forniture regolari.
- 49 La percentuale del fabbisogno complessivo degli importatori di prodotti petroliferi che può essere oggetto dell'obbligo di acquisto non deve quindi superare la percentuale dei quantitativi sopra precisati rispetto al consumo globale attuale di prodotti petroliferi nello stato interessato.
- 50 Spetta al giudice nazionale stabilire se il sistema istituito dal decreto controverso rispetti i limiti suddetti.
- 51 La seconda questione dev'essere pertanto risolta nel senso 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. I quantitativi di prodotti petroliferi interessati da siffatto sistema non possono superare né i limiti dell'ap-

provvigionamento minimo senza il quale la pubblica sicurezza dello stato interessato sarebbe compromessa né il livello di produzione necessario per garantire la disponibilità della capacità della raffineria nell'eventualità di una crisi e per consentire permanentemente la trasformazione del petrolio per la cui fornitura lo stato interessato ha stipulato contratti a lunga scadenza.

Sulle spese

- 52 Le spese sostenute dal governo della Repubblica ellenica, dal governo del Regno Unito 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 ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dalla High Court d'Irlanda, con ordinanza 9 dicembre 1982, dichiara:

- 1° L'art. 30 del trattato CEE dev'essere interpretato nel senso che costituisce misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione la normativa nazionale che faccia obbligo a tutti gli importatori di rifornirsi di prodotti petroliferi, per una determinata percentuale del loro fabbisogno, presso una raffineria impiantata nel territorio nazionale.
- 2° 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. I quantitativi di prodotti petroli-

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

Mackenzie Stuart	Koopmans	Bahlmann	Galmot
Pescatore	O'Keeffe	Bosco	Everling

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

Per il cancelliere
D. Louterman
amministratore

Il presidente
A. J. Mackenzie Stuart

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

*Signor Presidente,
signori Giudici,*

Il 1° settembre 1982 la Campus Oil Limited ed altre cinque imprese che si occupano del commercio di prodotti petroliferi raffinati in Irlanda proponevano dinanzi alla High Court d'Irlanda un ricorso contro il ministro dell'industria e dell'energia, l'Attorney general e la Irish National Petroleum Corporation Limited, chiedendo che il Fuels (control of supplies) order (decreto sul controllo

delle forniture di combustibile) del 1982 (SI n. 280 del 1982) fosse dichiarato incompatibile con gli artt. 30 e 31 del trattato CEE e pertanto invalido. Esse chiedevano inoltre che ai convenuti venisse ingiunto di astenersi dall'applicare il suddetto decreto nelle more del giudizio.

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

1 — Traduzione dall'inglese.