

Nel procedimento 10-71

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dal tribunal d'arrondissement (sezione penale) di Lussemburgo, nella causa dinanzi ad esso pendente tra

IL PUBBLICO MINISTERO LUSSEMBURGHESE

e

MULLER MADELEINE, vedova HEIN,
HEIN ALPHONSE,
HEIN EUGÈNE,
HEIN ANDRÉ,

domanda vertente sull'interpretazione delle norme relative alla concorrenza contenute nel trattato CEE, per quanto riguarda la costruzione di un porto fluviale,

LA CORTE,

composta dai signori: R. Lecourt, presidente; A. M. Donner e A. Trabucchi (relatore), presidenti di Sezione; R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore e H. Kutscher, giudici;

avvocato generale: A. Dutheillet de Lamothe,
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

I — Gli antefatti e il procedimento

I fatti che sono all'origine della controversia e le varie fasi del procedimento si possono riassumere come segue:

La società in nome collettivo «J. P. Hein et fils», che eserciva delle draghe sulla Mosella, in seguito alla canalizzazione di questa doveva cessare tale attività. A fini di riconversione, essa chiedeva al ministero dei Trasporti lussemburghese l'auto-

rizzazione ad ingrandire la banchina di approdo, di cui è proprietaria dal 1940, per svolgervi operazioni di carico e scarico delle imbarcazioni che navigano nella Mosella canalizzata. L'autorizzazione «provvisoria e revocabile» che le veniva concessa il 17 aprile 1965, in base al parere favorevole della commissione internazionale della Mosella, veniva revocata il 28 luglio dello stesso anno.

Questa revoca, di cui gl'interessati contestavano la legittimità, dava luogo a varie discussioni, in esito alle quali, all'inizio del 1967, la ditta Hein veniva autorizzata dal ministero dei Trasporti a servirsi della banchina per operazioni di carico e scarico di determinati materiali, operazioni da effettuarsi per conto proprio.

Con sentenza 20 febbraio 1970, il tribunale d'arrondissement (sezione penale) di Lussemburgo dichiarava penalmente responsabili Madeleine Muller, Alphonse, Eugène e André Hein, soci della «J. P. Hein et Fils», per aver effettuato per conto terzi il trasbordo di merci non comprese nell'autorizzazione governativa del febbraio 1967, contravvenendo all'art. 12 della legge lussemburghese 22 luglio 1963, relativa alla costruzione del porto fluviale di Mertert sulla Mosella (articolo modificato con legge 26 giugno 1968), nonché all'art. 2 di quest'ultima legge, che stabilisce le relative sanzioni penali.

Nella sentenza 20 febbraio 1970 si esamina il regime privilegiato istituito dalle suddette leggi a favore della società del porto di Mertert (esenzioni fiscali, spese di manutenzione a carico dello Stato, diritto della società d'essere sentita prima dell'eventuale concessione di autorizzazioni a terzi, ecc.) e si sottolinea che, sotto questo regime, «qualsiasi altro proprietario di banchine o di porti si trova in posizione di svantaggio rispetto» a detta società. Si considera di conseguenza, che «la libera concorrenza sembra esclusa in questo settore» e che «dal fascicolo si desume inoltre con certezza che detta società tende a conservare la propria posizione di vantaggio e a trasformarla in un quasi monopolio di fatto.

Stando così le cose, sorge la questione di principio della concorrenza e, naturalmente, si pongono in primo luogo i problemi dell'incidenza, dell'efficacia diretta e del contenuto del diritto comunitario afferente». Benché nel corso del dibattito la violazione delle norme di diritto comunitario sia stata dedotta in modo impreciso, il tribunale si pone tuttavia il problema del se la legislazione lussemburghese in questione sia conforme al trattato CEE e alle relative norme di attuazione. Perciò, in considerazione della preminenza del diritto comunitario sul diritto interno, e «in vista dell'esigenza di una giurisprudenza uniforme, tenuto conto della complessità del diritto comunitario relativo alle questioni sollevate, del suo carattere specifico e dell'autonomia — affermata dalla Corte di giustizia delle Comunità — delle nozioni comunitarie», il tribunale ritiene opportuno «chiedere in via pregiudiziale, alla Corte di giustizia della Comunità, l'interpretazione delle norme comunitarie relative alla concorrenza».

Con sentenza 15 febbraio 1971, la «Cour supérieure de justice» del Granducato del Lussemburgo, dinanzi alla quale gli interessati avevano interposto appello avverso la sentenza del «tribunal d'arrondissement», ha dichiarato infondati i mezzi d'impugnazione con riserva di quanto la Corte di giustizia delle Comunità europee vorrà statuire in via pregiudiziale sulle seguenti questioni, già formulate nel dispositivo della sentenza del tribunale di Lussemburgo:

- «1. Se, in via generale, nella materia di cui trattasi il diritto comunitario attribuisca direttamente ai singoli dei diritti e, in particolare, se ciò avvenga nel campo disciplinato dalla legge lussemburghese 22 luglio 1963, relativa alla costruzione e all'esercizio di un porto sulla Mosella, come modificata dalla legge 26 giugno 1968 avente lo stesso oggetto.
2. In caso affermativo, se le leggi sopra menzionate siano, ed entro quali limiti, incompatibili con la lettera e con lo spirito dei trattati di Roma,

ovvero con le norme emanate dagli organi istituiti dai trattati stessi.» Il provvedimento di rinvio è pervenuto nella cancelleria di questa Corte il 17 marzo 1971.

I soci della «J. P. Hein et fils», imputati nel giudizio principale, e la Commissione delle Comunità europee hanno presentato osservazioni scritte in forza dell'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di non procedere ad istruttoria.

Il governo lussemburghese e la Commissione hanno svolto le loro osservazioni orali nell'udienza del 22 giugno 1971.

Nel procedimento dinanzi alla Corte, gli imputati nel giudizio principale erano rappresentati dall'avv. N. Mosar, del Foro di Lussemburgo, il governo lussemburghese dal proprio agente sig. J. Hostert, la Commissione dal suo consigliere giuridico sig. R. Raeyens.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni nell'udienza del 1° luglio 1971.

II — Le osservazioni scritte presentate in forza dell'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia

Le osservazioni presentate in forza dell'art. 20 dello statuto della Corte si possono riassumere come segue:

Gli *imputati* nella causa principale osservano anzitutto, per quanto riguarda la formulazione delle questioni pregiudiziali, che secondo la giurisprudenza della Corte questa può desumere dal testo i problemi d'interpretazione o di legittimità di sua competenza.

Sulla prima questione

Gli *imputati* nella causa principale osservano che le norme relative alla concorrenza contenute nel trattato CEE attribuiscono direttamente dei diritti ai singoli.

La *Commissione delle Comunità europee*, pur condividendo questa opinione, osserva che difficilmente la questione potrà avere una soluzione positiva, poiché questa implicherebbe la concomitante applicazione, in un caso determinato, di testi comunitari non ben precisati e di testi legislativi interni.

Sulla seconda questione

Gli *imputati* nella causa principale osservano che la questione verte sostanzialmente sul se il fatto che uno Stato disciplini per legge l'attività di un'impresa che opera sul fiume più importante del suo territorio, e per di più comune a più Stati membri della Comunità, come pure il fatto ch'esso attribuisca alla stessa impresa poteri e diritti specifici che le consentono di controllare il mercato e di alterare il gioco della concorrenza mediante un abuso della posizione dominante di cui fruisce grazie alla legge, sia compatibile con la lettera e lo spirito del trattato CEE e dei regolamenti d'attuazione di quest'ultimo.

La legge 22 luglio 1963 autorizza il governo lussemburghese a partecipare, per conto dello Stato, ad una società anonima avente ad oggetto la costruzione di un porto sulla Mosella e l'esercizio dello stesso secondo criteri industriali e commerciali. La società del porto fluviale di Mertert ha quindi uno statuto che le attribuisce diritti speciali o esclusivi, e ricade perciò sotto l'art. 90 del trattato CEE. Anche considerando la suddetta società come un'impresa di trasporto, il problema sollevato rimarrebbe lo stesso, in quanto il regolamento n. 1017/68 sancisce dereterminate norme relative alla concorrenza in materia di trasporti per via d'acqua. Questo regolamento, all'art. 9, riprende le disposizioni del trattato CEE sulle imprese pubbliche e sulle imprese cui gli Stati membri attribuiscono diritti speciali o esclusivi.

Riferendosi all'eccezione alle norme sulla concorrenza prevista dall'art. 90, n. 2, a favore delle imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale, gli *imputati* osservano che la

società del porto di Mertert non gestisce un servizio del genere. Infatti, la legge relativa alla costruzione e all'esercizio di un porto fluviale sulla Mosella stabilisce, all'art. 1, che la suddetta società è incaricata dell'esercizio del porto secondo criteri industriali e commerciali, ma non precisa che ciò costituisca uno speciale compito d'interesse economico generale.

A causa della sua ubicazione su un fiume di confine e per il fatto che il porto in questione serve alle imprese di tre paesi vicini, l'impresa in parola, benché situata nel Granducato del Lussemburgo, pregiudica con la sua attività il commercio fra Stati membri. L'art. 12 della legge del 1963, che sancisce l'obbligo del governo lussemburghese di consultare la società del porto di Mertert prima di concedere qualsiasi autorizzazione per la costruzione o l'esercizio di porti o di banchine di carico e scarico, tanto sulla riva lussemburghese quanto sulla riva tedesca della Mosella, prova chiaramente la volontà del governo lussemburghese di garantire all'impresa di cui trattasi una posizione di monopolio anche relativamente alla riva tedesca. L'impresa ha quindi una posizione dominante in una parte sostanziale del mercato comune. L'unica concorrente della società del porto di Mertert è attualmente la «J. P. Hein et fils».

Sia mediante il sistema della consultazione previsto dall'art. 12 della legge del 1963, sia mediante le sanzioni comminate dall'art. 2 della legge 26 giugno 1968, che portano all'eliminazione d'ufficio delle imprese concorrenti, la società del porto di Mertert abusa della sua **posizione di monopoli**, imponendo la propria volontà come legge del mercato ed annullando il normale gioco della concorrenza.

Questa situazione è in contrasto con gli artt. 86 e 90 del trattato di Roma, i quali dovrebbero essere interpretati nel senso che è incompatibile con lo spirito del trattato il fatto che un'impresa fruisca di una situazione di monopolio di fatto e si avvalga dei privilegi attribuiti dallo Stato per dettar legge sul mercato.

La Commissione della Comunità europee, pur ricordando che secondo la giurisprudenza della Corte questa può desumere dal testo del provvedimento di rinvio i problemi relativi all'interpretazione del diritto comunitario, sostiene che la presente questione, «così com'è formulata dal tribunale di Lussemburgo nella sentenza 20 febbraio 1970, non riguarda l'interpretazione del diritto comunitario e non rientra quindi nella competenza attribuita alla Corte di giustizia dall'art. 177 del trattato CEE».

III — Le osservazioni orali presentate all'udienza del 22 giugno 1971

Con lettera 9 giugno 1971, il cancelliere comunicava alle parti nel giudizio principale, alla Commissione delle Comunità europee e al governo lussemburghese che la Corte desiderava che nelle eventuali osservazioni orali venissero sviluppati i seguenti punti:

1. Efficacia diretta dell'art. 90, nn. 1 e 2.
2. Portata di questa norme nei confronti di qualsiasi provvedimento statale inteso a concedere privilegi e vantaggi speciali ad un'impresa che gestisce un porto fluviale, e a tutelare la sua posizione preminente sul mercato, subordinando l'esercizio di qualsiasi attività concorrente ad autorizzazioni concesse dopo aver obbligatoriamente interpellato la suddetta impresa, autorizzazioni nelle quali siano fra l'altro stabilite limitazioni circa la natura, la provenienza, la destinazione o la quantità delle merci da caricare o scaricare.

All'udienza del 22 giugno 1971, l'agente del *Granducato del Lussemburgo* ha sostenuto, in via principale, che le due questioni deferite dal giudice lussemburghese sono inammissibili, in quanto non vertono sull'interpretazione astratta del trattato, bensì sull'applicazione di quest'ultimo a proposito di una legge ben precisa.

In subordine egli ha sostenuto, in relazione al punto 1) di cui alla summenzio-

nata lettera del 9 giugno 1971, che l'art. 90, n. 1, non può avere efficacia diretta, in quanto la sua applicazione presuppone l'esistenza delle norme d'attuazione di cui al n. 3. L'art. 90, n. 1, non ha di per sé altro effetto che quello di richiamare, nel caso particolare delle imprese pubbliche, gli obblighi imposti agli Stati membri della Comunità dall'art. 5 del trattato.

Quanto all'art. 90, n. 2, esso implica un margine discrezionale a disposizione degli Stati membri per conciliare gli interessi nazionali e quelli comunitari, eventualmente divergenti. Il controllo su questa valutazione discrezionale spetta alla Commissione. È perciò esclusa l'efficacia diretta della norma.

per quanto riguarda il secondo punto indicato nella lettera del 9 giugno 1971, il governo lussemburghese ha osservato che la legislazione relativa al porto di Mèrtert non sancisce alcuna discriminazione ai sensi dell'art. 7 del trattato. D'altra parte, poiché il tratto lussemburghese della Mosella è di soli 40 km, non si può sostenere che tale legislazione riguardi una parte sostanziale del mercato comune. Inoltre, essa non pregiudica il commercio fra Stati membri; al contrario, la creazione del porto di Mèrtert ha avuto un'influenza favorevole sullo sviluppo degli scambi internazionali. Infine, in forza del trattato di Aquisgrana del

1816, la Mosella è sottoposta ad uno speciale regime di condominio fra il Lussemburgo e la Germania, regime istituito su una base puramente politica, a prescindere da qualsiasi considerazione economica. Di conseguenza, il governo lussemburghese dubita che la disciplina economica sancita dal trattato CEE si possa applicare a una situazione del genere.

La Commissione delle Comunità europee sostiene che l'art. 90, n. 1, è direttamente efficace, indipendentemente da qualsiasi provvedimento adottato dalla Commissione in forza del n. 3. Anche il n. 2 dello stesso articolo ha efficacia diretta, almeno in quanto disciplina direttamente il comportamento delle imprese. L'applicazione del n. 3 e la valutazione discrezionale degli interessi contrapposti sono soltanto eventuali e non possono quindi influire sull'efficacia diretta delle norme summenzionate.

Sul secondo punto messo in evidenza nella lettera del 9 giugno 1971, la Commissione osserva che l'art. 86 del trattato vieta gli abusi da parte delle imprese, e non riguarda quindi direttamente l'attività legislativa degli Stati membri. Il regolamento CEE n. 1017/68, richiamato dagli imputati, non si riferisce ad attività del genere di quelle esercitate da imprese portuali, che non si possono considerare imprese di trasporto.

In diritto

- ¹ Con sentenza 20 febbraio 1970, pervenuta in cancelleria il 17 marzo 1971, il tribunal d'arrondissement di Lussemburgo (sezione penale), ha sottoposto alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, due questioni vertenti sull'interpretazione di questo trattato in relazione a talune leggi interne relative alla costruzione e all'esercizio di un porto fluviale sulla Mosella (porto di Mèrtert).

- 2 Con la prima questione, si chiede alla Corte «se, in via generale, nella materia di cui trattasi, il diritto comunitario attribuisca direttamente ai singoli dei diritti e, in particolare, se ciò avvenga nel campo disciplinato dalla legge lussemburghese 22 luglio 1963, relativa alla costruzione e all'esercizio di un porto sulla Mosella, come modificata dalla legge 26 giugno 1968 avente lo stesso oggetto».
- 3 Qualora la prima questione venga risolta positivamente, si chiede «se le leggi sopra menzionate siano, ed entro quali limiti, incompatibili con la lettera e con lo spirito dei trattati di Roma, ovvero con le norme emanate dagli organi istituiti dai trattati stessi».
- 4 Benché le questioni siano formulate in modo impreciso, dalla motivazione della suddetta sentenza risulta chiaramente quale sia lo scopo del rinvio.
- 5 Il giudice deferente osserva fra l'altro che, dati i vantaggi e privilegi attribuiti dalla legge alla società del porto di Mervelt, incaricata della gestione del porto stesso, e data la situazione sfavorevole che ne deriva, sul piano della concorrenza, per altre imprese che esercitano attività portuali sulla Mosella, è dubbio che dette leggi siano conformi alle norme comunitarie sulla concorrenza.
- 6 Prima d'infliggere agli imputati le sanzioni penali previste dall'art. 2 della legge 26 giugno 1968 per le infrazioni alle norme che limitano l'iniziativa dei terzi in materia portuale, il giudice ha ritenuto opportuno adire la Corte di giustizia per ottenere dei criteri d'interpretazione che gli consentano di risolvere il problema della compatibilità di norme interne posteriori con le norme comunitarie relative alla concorrenza.
- 7 Nell'ambito dell'art. 177 del trattato, la Corte non è competente a pronunciarsi sulla compatibilità di una norma nazionale col diritto comunitario; essa può tuttavia desumere dal testo delle questioni formulate dal giudice nazionale, tenuto conto di quanto considerato da quest'ultimo, gli elementi che rientrano nell'interpretazione del trattato.
- 8 Dalle indicazioni fornite dal giudice lussemburghese risulta che le questioni da esso deferite rientrano nel campo d'applicazione dell'art. 90 del trattato.
- 9 Il n. 1 di quest'ultimo articolo vieta in generale agli Stati membri, per quanto riguarda le imprese pubbliche e le imprese cui essi riconoscono diritti

speciali o esclusivi, di emanare o mantenere in vita disposizioni in contrasto con le norme del trattato, specialmente con quelle contemplate dagli artt. 7 e 85-94.

- 10 Il n. 2 dello stesso articolo stabilisce però che le imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale sono sottoposte alle norme del trattato, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto o di fatto, degli specifici compiti loro affidati. È prevista tuttavia una riserva nel senso che lo sviluppo degli scambi non dev'essere influenzato in senso contrario agl'interessi della Comunità.
- 11 Quest'ultima disposizione può applicarsi ad un'impresa che, nel gestire il più importante sbocco fluviale dello Stato cui appartiene, fruisce di determinati privilegi per l'adempimento del compito affidatole dalla legge ed intrattiene a tale scopo stretti rapporti con la pubblica amministrazione.
- 12/14 Per risolvere le questioni deferite alla Corte, è quindi necessario accertare se l'art. 90, n. 2, attribuisca determinati diritti ai singoli. Esso non contiene l'enunciazione di una norma incondizionata. La sua applicazione implica infatti la valutazione delle esigenze inerenti sia all'adempimento dello specifico compito affidato alle imprese di cui trattasi, sia alla tutela dell'interesse della Comunità.
- 15/16 Una valutazione del genere dipende dagli obiettivi di politica economica generale perseguiti dagli Stati sotto il controllo della Commissione. Di conseguenza, e fatta salva la facoltà della Commissione di esercitare i poteri di cui all'art. 90, n. 3, nello stato attuale delle cose, il n. 2 dello stesso articolo non può attribuire diritti ai singoli.

Sulle spese

- 17 Le spese sostenute dal governo del Granducato del Lussemburgo e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato nel corso della causa pendente dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi pronunciarsi sulle spese.

Per questi motivi,
 letti gli atti di causa,
 sentita la relazione del giudice relatore,
 sentite le osservazioni orali del governo del Granducato di Lussemburgo e
 della Commissione delle Comunità europee,
 sentite le conclusioni dell'avvocato generale,
 visto il trattato istitutivo della Comunità economica europea, in ispecie gli
 artt. 90 e 177,
 visto il protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della Comunità
 economica europea, in ispecie l'art. 20,
 visto il regolamento di procedura della Corte di giustizia delle Comunità
 europee,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni pregiudiziali deferite dal tribunal d'arrondissement di Lussemburgo (sezione penale) con sentenza 20 febbraio 1970, afferma per diritto:

Fatta salva la facoltà della Commissione di esercitare i poteri di cui all'art. 90, n. 3, del trattato CEE, nello stato attuale delle cose il n. 2 dello stesso articolo non può attribuire diritti ai singoli.

	Lecourt	Donner	Trabucchi
Monaco	Mertens de Wilmars	Pescatore	Kutscher

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 14 luglio 1971.

Il presidente
 R. Lecourt

Il cancelliere
 A. Van Houtte