

SENTENZA DELLA CORTE
19 giugno 1990*

Nel procedimento C-213/89,

avente ad oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dalla House of Lords nella causa dinanzi ad essa pendente fra

The Queen

e

Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd e altri,

domanda vertente sull'interpretazione del diritto comunitario e concernente l'estensione del potere dei giudici nazionali di pronunciare provvedimenti provvisori quando si tratta di diritti che sarebbero attribuiti dal diritto comunitario,

LA CORTE,

composta dai signori O. Due, presidente, Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, M. Zuleeg, presidenti di sezione, G. F. Mancini, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Díez de Velasco, giudici,

avvocato generale: G. Tesauo
cancelliere, H. A. Rühl, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

* Lingua processuale: l'inglese.

- per il governo del Regno Unito, dal sig. T. J. G. Pratt, Principal Assistant Treasury Solicitor, in qualità di agente, assistito dal sig. Sir Nicholas Lyell, QC, Solicitor General, e dai sigg. Christopher Bellamy, QC, e Christopher Vajda, barrister,
- per il governo irlandese, dal sig. Louis J. Dockery, Chief State Solicitor, in qualità di agente, assistito dal sig. James O'Reilly, SC presso il foro d'Irlanda,
- per la Factortame Ltd e a., dai sigg. David Vaughan, QC, Gerald Barling, barrister, David Anderson, barrister, e Stephen Swabey, solicitor, dello studio Thomas Cooper & Stibbard,
- per la Commissione, dai sigg. Götz zur Hausen, consigliere giuridico, e Peter Oliver, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del governo del Regno Unito, della Factortame Ltd e altri, della Rawlings (Trawling) Ltd, rappresentata dal sig. N. Forwood, QC, e della Commissione, presentate all'udienza del 5 aprile 1990,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 17 maggio 1990,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con ordinanza 18 maggio 1989, pervenuta in cancelleria il 10 luglio seguente, la House of Lords ha sottoposto a questa Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, due questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione del diritto comunitario e concernenti l'estensione del potere dei giudici nazionali di pronunciare provvedimenti provvisori quando si tratta di diritti che sarebbero attribuiti dal diritto comunitario.

- 2 Le questioni sono sorte nell'ambito di una controversia fra il Secretary of State for Transport, la ditta Factortame Ltd e altre società di diritto britannico, nonché gli amministratori e gli azionisti di dette società, la maggior parte dei quali sono cittadini spagnoli (in prosieguito: gli « appellanti nella causa principale »).

- 3 Dagli atti di causa emerge che le società di cui trattasi possiedono e gestiscono 95 navi da pesca che erano immatricolate nel registro delle navi britanniche ai sensi del Merchant Shipping Act 1984 (legge del 1894 sulla navigazione mercantile). Di dette navi, 53 originariamente immatricolate in Spagna e battenti bandiera spagnola venivano immatricolate nel registro britannico in diverse date a decorrere dal 1980. Le rimanenti 42 navi sono sempre state immatricolate nel Regno Unito, ma sono state acquistate dalle società di cui trattasi in diverse date, in particolare dal 1983.

- 4 La normativa che disciplina l'iscrizione delle navi da pesca britanniche veniva radicalmente modificata dalla parte II del Merchant Shipping Act 1988 (legge del 1988 sulla navigazione mercantile, in prosieguito: la « legge del 1988 ») e dai Merchant Shipping (Registration of Fishing Vessels) Regulations 1988 [regolamenti del 1988 sull'iscrizione delle navi da pesca (in prosieguito: i « regolamenti del 1988; SI 1988 », n. 1926)]. È pacifico che il Regno Unito ha effettuato tali modifiche allo scopo di porre termine alla cosiddetta pratica del « quota hopping », vale a dire la prassi che, secondo il governo del Regno Unito, consiste nel « saccheggio » ad opera di navi battenti bandiera britannica, ma non effettivamente tali, delle quote di pesca assegnate al Regno Unito.

- 5 La legge del 1988 disponeva l'istituzione di un nuovo registro in cui da allora debbono iscriversi tutte le navi da pesca britanniche, comprese quelle già iscritte nel precedente registro generale ai sensi della legge sulla navigazione mercantile del 1894. Tuttavia possono essere iscritte nel nuovo registro solo le navi da pesca aventi i requisiti di cui all'art. 14 della legge del 1988.

6 Questo articolo dispone al n. 1 che, salvo deroga decisa dal ministro dei trasporti, una nave da pesca può essere iscritta nel nuovo registro unicamente qualora:

« a) il proprietario sia britannico,

b) sia gestita, e le sue operazioni siano dirette e controllate dal territorio del Regno Unito, e

c) il noleggiatore, l'armatore o l'esercente della nave sia una persona o una società qualificata ».

A norma del n. 2 dello stesso articolo, si ritiene che una nave da pesca appartenga ad un proprietario britannico se la proprietà nominale (legal ownership) è totalmente detenuta da una o più persone o società qualificate e se la proprietà effettiva (beneficial ownership) della nave appartiene a una o a più società qualificate o per il 75% almeno a una o più persone qualificate; lo stesso articolo precisa al n. 7 che per « persona qualificata » va intesa una persona che è cittadina britannica, residente e domiciliata nel Regno Unito, e per « società qualificata » una società costituita nel Regno Unito e ivi avente sede, il cui capitale sociale è detenuto per almeno il 75% da una o più persone o società qualificate e di cui il 75% almeno degli amministratori sono persone qualificate.

7 La legge e i regolamenti del 1988 entravano in vigore il 1° dicembre 1988. Tuttavia, ai sensi dell'art. 13 della legge, la validità delle iscrizioni effettuate in forza della disciplina precedente veniva prorogata, in via transitoria, fino al 31 marzo 1989.

8 Il 4 agosto 1989 la Commissione proponeva alla Corte un ricorso ex art. 169 del Trattato CEE diretto a far dichiarare che, avendo imposto i requisiti di nazionalità di cui all'art. 14 della legge del 1988, il Regno Unito è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza degli artt. 7, 52 e 221 del Trattato CEE. Questo ricorso costituisce oggetto della causa 246/89, attualmente pendente. Con atto separato, depositato lo stesso giorno nella cancelleria della Corte, la Commissione

chiedeva alla Corte un provvedimento provvisorio per la sospensione dell'applicazione di questi requisiti di nazionalità nei confronti dei cittadini di altri Stati membri e delle navi da pesca che, fino al 31 marzo 1989, svolgevano attività di pesca sotto bandiera britannica e con licenza di pesca britannica. Con ordinanza 10 ottobre 1989 (causa 246/89 R, Racc. pag. 3125), il presidente della Corte accoglieva la domanda. In esecuzione di questa ordinanza, il Regno Unito emendava con regio decreto l'art. 14 della legge 1988, con decorrenza 2 novembre 1989.

- 9 Al momento dell'apertura del procedimento relativo alla controversia di cui alla causa principale, le 95 navi da pesca delle appellanti nella causa principale non soddisfacevano neanche uno dei requisiti di iscrizione previsti dall'art. 14 della legge del 1988 e non potevano quindi essere iscritte nel nuovo registro.
- 10 Poiché dal 1° aprile 1989 quelle navi sarebbero state private del diritto di pesca, le società di cui trattasi contestavano, con domanda di sindacato giurisdizionale proposta il 16 dicembre 1988 dinanzi alla High Court of Justice, Queen's Bench Division, la compatibilità col diritto comunitario della parte II della legge del 1988; esse chiedevano del pari la concessione di provvedimenti provvisori per tutto il periodo durante il quale non si sarebbe statuito definitivamente sulla loro domanda di sindacato giurisdizionale.
- 11 Con ordinanza 10 marzo 1989 la Divisional Court de la Queen's Bench Division: i) decideva di sospendere il procedimento e di proporre alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, sui punti del diritto comunitario sollevati nel corso del procedimento; ii) ordinava, in sede di procedimento sommario, la sospensione nei confronti delle ricorrenti dell'applicazione della parte II della legge e dei regolamenti del 1988.
- 12 Il 13 marzo 1989 il Secretary of State for Transport interponeva appello contro l'ordinanza di provvedimenti provvisori emessa dalla Divisional Court. Con sentenza 22 marzo 1989 la Court of Appeal dichiarava che in forza del diritto nazionale i giudici non avevano il potere di sospendere provvisoriamente l'applicazione delle leggi. Pertanto, essa annullava l'ordinanza della Divisional Court.

- 13 La House of Lords, cui è stata sottoposta la controversia, ha emesso la citata ordinanza 18 maggio 1989. Con questa ordinanza essa ha constatato anzitutto la fondatezza delle asserzioni delle appellanti nella causa principale in merito al danno irreparabile che esse avrebbero subito in caso di rigetto della domanda di provvedimenti provvisori e di esito positivo del loro ricorso principale. Tuttavia ha ritenuto che in forza del diritto nazionale i giudici britannici non avessero il potere di pronunciare provvedimenti provvisori in una fattispecie come quella di cui alla causa principale; in particolare, a ciò osterebbe l'antica norma di common law secondo la quale nessun provvedimento provvisorio può essere emesso contro la Corona, vale a dire contro il governo, in combinato disposto con la presunzione secondo cui le leggi nazionali sono conformi al diritto comunitario finché non si sia statuito sulla loro compatibilità con questo diritto.
- 14 La House of Lords si è inoltre chiesta se, nonostante la suddetta norma di diritto nazionale, i giudici britannici avessero il potere di emettere provvedimenti provvisori contro la Corona fondandosi sul diritto comunitario.
- 15 Considerando pertanto che la controversia sollevava un problema d'interpretazione del diritto comunitario, la House of Lords ha deciso, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, di sospendere il procedimento finché la Corte non si sia pronunciata sulle seguenti questioni pregiudiziali:

« 1) Qualora

- i) una parte faccia valere dinanzi al giudice nazionale diritti derivanti dal diritto comunitario che hanno efficacia diretta nel diritto nazionale (i "diritti invocati"),
- ii) un provvedimento nazionale dal chiaro contenuto, se applicato, privi la parte dei diritti invocati,

- iii) vi siano seri argomenti sia a favore sia contro l'esistenza dei diritti invocati ed il giudice nazionale abbia chiesto una pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'art. 177 sulla questione se i diritti invocati esistano o meno,
- iv) il diritto nazionale presuma che il provvedimento nazionale di cui trattasi è compatibile col diritto comunitario finché esso non sia dichiarato incompatibile,
- v) il giudice nazionale non abbia facoltà di fornire tutela provvisoria ai diritti invocati sospendendo l'esecuzione del provvedimento nazionale in pendenza della pronuncia pregiudiziale,
- vi) infine, in caso di eventuale riconoscimento, ad opera della pronuncia pregiudiziale, dei diritti invocati, la parte cui spettano questi ultimi possa aver subito danni irreparabili ove non venga concessa una tutela provvisoria,

se il diritto comunitario

- a) obblighi il giudice nazionale a concedere la tutela provvisoria dei diritti invocati; ovvero
 - b) dia al giudice la facoltà di concedere la tutela provvisoria dei diritti invocati.
- 2) Qualora la questione sub 1) a) sia risolta in senso negativo e la questione sub 1) b) in senso positivo, quali criteri vadano applicati per decidere se la tutela provvisoria dei diritti invocati debba essere concessa o meno ».

¹⁶ Per una più ampia illustrazione degli antefatti, dello svolgimento del procedimento e delle osservazioni presentate alla Corte, si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

- 17 Dal fascicolo e in particolare dalla sentenza di rinvio e dal suesposto svolgimento della causa dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali precedentemente aditi emerge che con la questione pregiudiziale il giudice nazionale intende in sostanza accertare se il giudice nazionale chiamato a dirimere una controversia vertente sul diritto comunitario, ritenendo che una norma del diritto nazionale sia l'unico ostacolo che osta all'adozione di provvedimenti provvisori, debba disapplicare tale norma.
- 18 Per risolvere la questione si deve ricordare che la Corte, nella sentenza 9 marzo 1978, *Simmenthal* (causa 106/77, Racc. pag. 629), ha dichiarato che le norme di efficacia diretta del diritto comunitario « devono esplicitare la pienezza dei loro effetti in maniera uniforme in tutti gli Stati membri, a partire dalla loro entrata in vigore e per tutta la durata della loro validità » (punto 14 della motivazione), e che, « in forza del principio della preminenza del diritto comunitario, le disposizioni del Trattato e gli atti delle istituzioni, qualora siano direttamente applicabili, hanno l'effetto, nei loro rapporti col diritto interno degli Stati membri (...) di rendere " ipso iure " inapplicabile, per il fatto stesso della loro entrata in vigore, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale » (punto 17 della motivazione).
- 19 Dalla giurisprudenza della Corte risulta che è compito dei giudici nazionali, secondo il principio di collaborazione enunciato dall'art. 5 del Trattato CEE, garantire la tutela giurisdizionale spettante ai singoli in forza delle norme di diritto comunitario aventi efficacia diretta (vedasi, da ultimo, le sentenze 10 luglio 1980, *Ariete*, causa 811/79, Racc. pag. 2545, e *Mireco*, causa 826/79, Racc. pag. 2559).
- 20 La Corte ha del pari considerato che è incompatibile con le esigenze inerenti alla natura stessa del diritto comunitario qualsiasi disposizione facente parte dell'ordinamento giuridico di uno Stato membro o qualsiasi prassi, legislativa, amministrativa o giudiziaria, la quale porti ad una riduzione della concreta efficacia del diritto comunitario per il fatto che sia negato al giudice, competente ad applicare questo diritto, il potere di fare, all'atto stesso di tale applicazione, tutto quanto è necessario per disapplicare le disposizioni legislative nazionali che eventualmente ostino, anche temporaneamente, alla piena efficacia delle norme comunitarie (vedasi la già citata sentenza 9 marzo 1978, *Simmenthal*, punti 22 e 23 della motivazione).

- 21 Va aggiunto che la piena efficacia del diritto comunitario sarebbe del pari ridotta se una norma di diritto nazionale potesse impedire al giudice chiamato a dirimere una controversia disciplinata dal diritto comunitario di concedere provvedimenti provvisori allo scopo di garantire la piena efficacia della pronuncia giurisdizionale sull'esistenza dei diritti invocati in forza del diritto comunitario. Ne consegue che in una situazione del genere il giudice è tenuto a disapplicare la norma di diritto nazionale che sola osti alla concessione di provvedimenti provvisori.
- 22 Questa interpretazione trova conferma nel sistema istituito dall'art. 177 del Trattato CEE, il cui effetto utile sarebbe ridotto se il giudice nazionale che sospende il procedimento in attesa della pronuncia della Corte sulla sua questione pregiudiziale non potesse concedere provvedimenti provvisori fino al momento in cui si pronuncia in esito alla soluzione fornita dalla Corte.
- 23 La questione pregiudiziale va pertanto risolta dichiarando che il diritto comunitario dev'essere interpretato nel senso che il giudice nazionale chiamato a dirimere una controversia vertente sul diritto comunitario, qualora ritenga che una norma di diritto nazionale sia l'unico ostacolo che gli impedisce di pronunciare provvedimenti provvisori, deve disapplicare detta norma.

Sulle spese

- 24 Le spese sostenute dal governo del Regno Unito, dal governo irlandese e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi pronunciarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottoposte dalla House of Lords con ordinanza 18 maggio 1989, dichiara:

Il diritto comunitario dev'essere interpretato nel senso che il giudice nazionale chiamato a dirimere una controversia vertente sul diritto comunitario, qualora ritenga che una norma di diritto nazionale sia l'unico ostacolo che gli impedisce di pronunciare provvedimenti provvisori, deve disapplicare detta norma.

Due	Slynn	Kakouris	Schockweiler	Zuleeg
Mancini		Joliet	Moitinho de Almeida	
Rodríguez Iglesias		Grévisse		Díez de Velasco

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 19 giugno 1990.

Il cancelliere
J.-G. Giraud

Il presidente
O. Due