SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

14 settembre 1999 *

Nella causa C-170/98,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata da signori Frank Benyon, consigliere giuridico, e Bernard Mongin, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del medesimo servizio, Centre Wagner, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Regno del Belgio, rappresentato dal signor Jan Devadder, consigliere generale presso la direzione generale «Affari giuridici» del Ministero degli Affari esteri, del Commercio estero e della Cooperazione allo sviluppo, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata del Belgio, 4, rue des Girondins,

convenuto,

avente ad oggetto il ricorso diretto a far dichiarare che, non avendo provveduto né ad adeguare l'accordo con la Repubblica dello Zaire in modo da garantire a tutti i cittadini della Comunità un accesso equo, libero e non discriminatorio alle

* Lingua processuale: il francese.

quote di carico spettanti al Belgio né a denunciare tale accordo, il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi del regolamento (CEE) del Consiglio 22 dicembre 1986, n. 4055, che applica il principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi tra Stati membri e tra Stati membri e paesi terzi (GU L 378, pag. 1), in particolare ai sensi degli artt. 3 e 4, n. 1,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta dai signori P. Jann, presidente di sezione, D.A.O. Edward (relatore) e L. Sevón, giudici,

avvocato generale: A. La Pergola

cancelliere: R. Grass

vista la relazione del giudice relatore,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 20 aprile 1999,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ricorso depositato nella cancelleria della Corte l'8 maggio 1998, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 169 del Trattato CE (divenuto art. 226 CE), un ricorso diretto a far dichiarare che, non avendo provveduto né ad adeguare l'accordo con la Repubblica dello Zaire (divenuta Repubblica democratica del Congo) in modo da garantire a tutti i cittadini della Comunità un accesso equo, libero e non discriminatorio alle quote di carico spettanti al Belgio né a denunciare tale accordo, il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi del regolamento (CEE) del Consiglio 22 dicembre 1986, n. 4055, che applica il principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi tra Stati membri e tra Stati membri e paesi terzi (GU L 378, pag. 1), in particolare ai sensi degli artt. 3 e 4, n. 1.

Quadro normativo

2 Il regolamento n. 4055/86 è diretto, da un lato, a dare attuazione al regolamento (CEE) del Consiglio 15 maggio 1979, n. 954, concernente la ratifica da parte degli Stati membri della convenzione delle Nazioni Unite relativa al codice di comportamento per le conferenze marittime o l'adesione di tali Stati alla convenzione (in prosieguo: il «codice di comportamento») (GU L 121, pag. 1), e, dall'altro, con riguardo agli Stati membri che non avevano ratificato tale convenzione, a dare attuazione alla medesima.

3 Il codice di comportamento è stato adottato il 6 aprile 1974. A termini del suo primo 'considerando', esso ha ad oggetto il miglioramento del sistema delle conferenze marittime. La Repubblica dello Zaire ha ratificato il detto codice nel 1974 ed il Regno del Belgio nel 1988.

4 Il codice di comportamento ha trovato attuazione nell'ordinamento comunitario per mezzo del regolamento n. 954/79. Al fine di dare applicazione a taluni aspetti

specifici del codice e di renderlo compatibile con il diritto comunitario, il Consiglio ha emanato una serie di regolamenti, tra cui il regolamento n. 4055/86.

5 Tale regolamento attribuisce alle società di navigazione diritti in materia di prestazione dei servizi marittimi tra Stati membri nonché tra Stati membri e paesi terzi.

6 L'art. 1, n. 1, del regolamento n. 4055/86 così dispone:

«La libera prestazione dei servizi di trasporto marittimo tra Stati membri e tra Stati membri e paesi terzi è applicabile ai cittadini degli Stati membri stabiliti in uno Stato membro diverso da quello del destinatario dei servizi».

7 A termini dell'art. 3 del regolamento medesimo:

«Le clausole in materia di ripartizione dei carichi contenute in accordi bilaterali esistenti, conclusi dagli Stati membri con paesi terzi, sono gradualmente ritirate o adattate in conformità dell'articolo 4».

8 Il successivo art. 4, n. 1, così recita:

«Le clausole esistenti in materia di ripartizione dei carichi, non ritirate gradualmente conformemente all'articolo 3, vengono adattate in conformità della legislazione comunitaria, in particolare:

a) per quanto riguarda i traffici soggetti al codice di comportamento per le conferenza di linea delle Nazioni Unite, essi debbono attenersi a detto codice e agli obblighi prescritti agli Stati membri dal regolamento (CEE) n. 954/79;

b) per quanto riguarda i traffici non soggetti al codice di comportamento per le conferenze di linea delle Nazioni Unite, gli accordi vengono adattati al più presto e comunque anteriormente al 1° gennaio 1993 in modo da garantire a tutti i cittadini della Comunità un accesso equo, libero e non discriminatorio, come definito nell'articolo 1, alle quote di carico spettanti agli Stati membri interessati».

9 A termini del successivo art. 5, n. 1:

«Le clausole in materia di ripartizione dei carichi, contenute in qualsiasi futuro accordo con paesi terzi, sono vietate eccetto in circostanze eccezionali quando le società di navigazione di linea della Comunità non avrebbero altrimenti la possibilità effettiva di effettuare traffici in provenienza e a destinazione del paese terzo interessato. In questo caso gli accordi possono essere ammessi conformemente alle disposizioni dell'articolo 6».

10 Ai sensi dell'art. 12, il regolamento n. 4055/86 è entrato in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, vale a dire il 1° gennaio 1987.

11 Il 5 marzo 1981 il Regno del Belgio e la Repubblica dello Zaire concludevano un accordo relativo al trasporto marittimo (in prosieguo: l'«accordo belgo-zairese»).

12 A termini dell'art. 1, primo comma, dell'accordo belgo-zairese:

«Con il termine "nave della Parte contraente" s'intende qualsiasi nave commerciale immatricolata nel territorio di tale Parte contraente e battente la sua bandiera conformemente alla sua normativa».

13 L'art. 3, terzo comma, dell'accordo belgo-zairese così recita:

«Per quanto attiene al trasporto delle merci di qualsiasi natura scambiate per via marittima tra i paesi delle due Parti contraenti (linee regolari), indipendentemente dal porto d'imbarco, le Parti contraenti applicheranno alle navi gestite dalle rispettive società di navigazione nazionali il regime basato sul rapporto di ripartizione 40/40/20, con riguardo ai carichi espressi in valore ed in volume».

14 A termini dell'art. 4 dell'accordo belgo-zairese:

«Fatti salvi gli impegni assunti sul piano internazionale, ognuna delle Parti contraenti dispone sovranamente dei diritti di traffico ad essa spettanti a termine del presente accordo».

15 L'art. 18 dell'accordo belgo-zairese prevede quanto segue:

«1. Il presente Accordo entrerà in vigore dal momento della reciproca notificazione del compimento delle formalità previste dalla legge delle rispettive Parti contraenti.

2. Il presente Accordo è concluso per una durata indeterminata. Potrà essere tuttavia denunciato, in qualsiasi momento, per iscritto e per via diplomatica con preavviso di 6 mesi».

16 La ratifica dell'accordo belgo-zairese è stata notificata dal Regno del Belgio alla Repubblica dello Zaire in data 13 giugno 1983 e da parte di quest'ultima al Regno del Belgio in data 13 aprile 1987.

Fase precontenziosa del procedimento

17 La Commissione, ritenendo le clausole di ripartizione dei carichi contenute nell'accordo belgo-zairese contrarie alle disposizioni e agli obblighi di cui al regolamento n. 4055/86, poiché riservano il trasporto dei carichi tra le parti a

navi battenti la bandiera dell'una o dell'altra parte contraente o gestite da soggetti o da società di nazionalità dell'una o dell'altra parte, inviava una lettera di diffida al Regno del Belgio in data 10 aprile 1991.

18 Nella sua risposta del 7 giugno 1991 il governo belga faceva presente che si trattava, nella specie, di un accordo esistente, essendo stato concluso anteriormente alla data di entrata in vigore del regolamento n. 4055/86 ed essendo stato applicato de facto sin dalla sua sottoscrizione nel 1981, ragione per cui non si era posto in contrasto con l'art. 5 del detto regolamento.

19 La Commissione, insoddisfatta della risposta fornita dal governo belga, inviava al medesimo, in data 11 ottobre 1993, un parere motivato nel quale affermava che l'accordo belgo-zairese era contrario alle disposizioni dell'art. 5 del regolamento n. 4055/86, riservando il 40% del traffico a società di navigazione belghe ed escludendo quelle di altri Stati membri. La Commissione faceva inoltre valere che tale esclusione, essendo discriminatoria, era chiaramente vietata dall'art. 1 del regolamento n. 4055/86.

20 La Commissione precisava inoltre che si trattava di un nuovo accordo, in quanto entrato in vigore solo successivamente al 1° gennaio 1987.

21 Tuttavia, in esito ad un più approfondito esame della questione e considerato che le formalità richieste dalla legge belga ai fini dell'entrata in vigore dell'accordo belgo-zairese erano state compiute anteriormente all'entrata in vigore del regolamento n. 4055/86, la Commissione riteneva in conclusione che il detto accordo potesse essere considerato quale «accordo esistente», soggetto alle disposizioni degli artt. 3 e 4 del regolamento n. 4055/86.

22 La Commissione inviava conseguentemente al Regno del Belgio, in data 11 aprile 1996, una lettera di diffida integrativa in cui rilevava di non disporre, a dispetto delle dichiarazioni effettuate in più occasioni dal governo belga e, in particolare, nella lettera 7 giugno 1991, di alcuna informazione da cui risultasse il compimento degli adeguamenti dell'accordo belgo-zairese. La Commissione concludeva quindi che il Regno del Belgio, non avendo provveduto né all'adeguamento del detto accordo al fine di garantire a tutti i cittadini della Comunità, quali definiti all'art. 1 del regolamento n. 4055/86, un accesso equo, libero e non discriminatorio alle quote di carico spettanti al Belgio né alla sua denuncia, come consentito dall'art. 18, secondo comma, dell'accordo belgo-zairese, era venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi delle disposizioni di cui agli artt. 3 e 4 del regolamento n. 4055/86.

23 Nella sua risposta del 30 agosto 1996 il governo belga esprimeva la propria soddisfazione per il fatto che la Commissione considerava ormai che l'accordo belgo-zairese rientrasse nella sfera delle disposizioni dell'art. 4 del regolamento n. 4055/86 e faceva presente di voler procedere ai passi necessari al fine di garantirne l'adeguamento.

24 A seguito di tale risposta, la Commissione inviava al governo belga, in data 23 giugno 1997, un parere motivato integrativo.

25 Nella sua risposta del 10 settembre 1997 il governo belga contestava principalmente la tesi dedotta dalla Commissione nel parere motivato integrativo, secondo cui i termini fissati per l'adeguamento degli accordi esistenti in materia di ripartizione dei carichi sarebbero scaduti, con riguardo ai traffici disciplinati dal codice di comportamento, il 30 marzo 1988. Successivamente a tale data la Commissione avrebbe incoraggiato la ricerca di una soluzione pragmatica suggerendo uno scambio di lettere che annullassero gli accordi esistenti ed avrebbe inoltre sospeso il procedimento d'infrazione per un determinato lasso di tempo.

26 Non avendo ricevuto alcuna notificazione relativa all'effettivo adeguamento dell'accordo belgo-zairese, la Commissione ha proposto il presente ricorso.

Sul ricorso

27 La Commissione rileva che dall'art. 1 del regolamento n. 4055/86 emerge come tale disposizione costituisca applicazione della libera prestazione dei servizi di trasporto marittimo tra Stati membri e tra Stati membri e paesi terzi ai cittadini degli Stati membri stabiliti in un altro Stato membro diverso da quello del destinatario dei servizi. Gli artt. 3 e 5 del regolamento n. 4055/86 attengono alla situazione con riguardo ai paesi terzi, ove l'art. 3 si applica agli accordi esistenti, mentre l'art. 5 riguarda piuttosto gli accordi futuri.

28 La Commissione, rilevato che l'art. 18 dell'accordo belgo-zairese afferma l'intento delle due parti di ritenersi vincolate solamente a seguito del compimento delle formalità richieste dalle rispettive leggi nazionali e che tali formalità sono state compiute dal Regno del Belgio con l'emanazione della legge 21 aprile 1983 recante approvazione del detto accordo, notificato alla Repubblica dello Zaire il 13 giugno successivo, vale a dire anteriormente all'entrata in vigore del regolamento n. 4055/86, ritiene che l'accordo costituisca un accordo esistente soggetto alle disposizioni degli artt. 3 e 4 del regolamento medesimo.

29 Le uniche deroghe all'applicazione della libera prestazione dei servizi attuata dall'art. 1, n. 1, del regolamento n. 4055/86 sono contenute, per quanto attiene alle restrizioni unilaterali, nell'art. 2, introdotte «in deroga all'articolo 1», e, per quanto attiene ai traffici non disciplinati dal codice di comportamento, nell'art. 4, n. 1, lett. b), che concede un termine supplementare sino e non oltre il 1° gennaio 1993.

30 Per contro, conformemente alle disposizioni dell'art. 4, n. 1, lett. a), del regolamento n. 4055/86, non è concesso agli Stati membri alcun termine ai fini dell'adeguamento degli accordi in materia di ripartizione dei carichi con riguardo ai traffici disciplinati dal codice di comportamento.

31 Secondo la Commissione, ne consegue che gli Stati membri che avevano già provveduto alla ratifica del codice di comportamento alla data di entrata in vigore del regolamento n. 4055/86 erano obbligati a procedere senza indugio all'adeguamento o all'abrogazione degli accordi bilaterali esistenti, vale a dire le clausole in materia di ripartizione dei carichi.

32 Atteso che il codice di comportamento è stato ratificato dal Regno del Belgio nel 1988, la Commissione sostiene che spettava a quest'ultimo procedere, all'epoca, all'adeguamento delle clausole di ripartizione dei carichi.

33 La Commissione aggiunge che, ancorché il traffico di cui trattasi dovesse essere assimilato ad un traffico non disciplinato dal codice di comportamento, ai sensi dell'art. 4, n. 1, lett. b), del regolamento n. 4055/86, la scadenza prevista per l'adeguamento degli accordi bilaterali in esame era il 1° gennaio 1993. Pertanto, indipendentemente dal fatto che i traffici siano disciplinati dal disposto di cui alla lett. a) o alla lett. b) del detto n. 1 del regolamento n. 4055/86, il periodo previsto per l'adeguamento delle disposizioni in materia di ripartizione dei carichi è già da tempo scaduto.

34 La Commissione sottolinea di non imporre la denuncia dell'accordo belgo-zairese, bensì solamente il suo adeguamento ovvero l'eliminazione delle clausole dell'accordo stesso, ai sensi delle disposizioni di cui all'art. 3 del regolamento n. 4055/86 riguardante gli accordi «esistenti». Tuttavia, qualora l'altra parte contraente non dovesse accettare tale adeguamento ovvero l'eliminazione delle dette clausole, la denuncia completa dell'accordo resterebbe l'ultimo strumento per porre termine all'infrazione. In ogni caso, il presente procedimento mirerebbe a garantire l'eliminazione delle clausole in materia di ripartizione dei carichi.

35 Il governo belga contesta la tesi della Commissione secondo cui l'accordo belgo-zairese avrebbe dovuto essere adeguato alla data della ratifica del codice di comportamento da parte del Regno del Belgio. A parere di quest'ultimo, non è stato assolutamente convenuto che gli accordi marittimi dovessero essere adeguati alle disposizioni del codice di comportamento entro e non oltre la data di entrata in vigore del codice medesimo nei confronti delle due parti contraenti dell'accordo belgo-zairese.

36 Il governo belga osserva inoltre che la richiesta della Commissione di procedere alla denuncia dell'accordo belgo-zairese sarebbe sproporzionata, atteso che il detto accordo contiene una serie di disposizioni non contrarie al diritto comunitario. Infatti, l'adeguamento di tale accordo con la Repubblica democratica del Congo (già Repubblica dello Zaire) non riguarda gli artt. 3 e 4, n. 1, dell'accordo belgo-zairese.

37 Il governo belga sostiene di aver sempre manifestato il proprio intento di volere modificare le disposizioni contestate. Inoltre, in data 22 luglio 1998, le autorità congolesi hanno dichiarato di voler riunire la commissione mista prevista dall'accordo belgo-zairese, ma che eventi politici verificatisi successivamente hanno reso impossibile di concretizzare le trattative. Il Regno del Belgio afferma quindi d'impegnarsi, non appena la situazione politica della Repubblica democratica del Congo lo consentirà, a porre in essere l'adeguamento dell'accordo belgo-zairese.

38 È pacifico (v., in particolare, i precedenti punti 21 e 28) che non si è in presenza, nella specie, di un accordo futuro ai sensi dell'art. 5 del regolamento n. 4055/86 e che si tratta quindi di un accordo soggetto agli artt. 3 e 4 del regolamento medesimo.

39 Per quanto attiene all'individuazione della data a decorrere dalla quale occorreva procedere all'adeguamento dell'accordo belgo-zairese, l'art. 4, n. 1, del regolamento n. 4055/86 distingue fra i traffici disciplinati dal codice di comportamento, da un lato, e quelli non disciplinati dal codice medesimo, dall'altro. Solamente con riguardo a questi ultimi traffici il regolamento n. 4055/86 concede agli Stati membri un termine sino al 1° gennaio 1993 per procedere al relativo adeguamento. Per quanto riguarda i traffici disciplinati dal codice di comportamento, nessun termine è previsto ai fini dell'adeguamento di un accordo.

40 Il codice di comportamento è stato ratificato dal Regno del Belgio il 30 marzo 1988. Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 10 delle sue conclusioni, la circostanza che nessun termine fosse previsto per l'adeguamento dei traffici

disciplinati dal detto codice di comportamento deve essere intesa nel senso che le disposizioni dell'accordo belgo-zairese dovevano essere immediatamente adeguate a seguito della ratifica del codice da parte del Regno del Belgio.

41 Il governo belga non contesta, sostanzialmente, la sussistenza dell'obbligo di modificazione delle disposizioni contestate, bensì sostiene che gli eventi politici verificatisi in Congo hanno reso impossibile la concretizzazione delle trattative. Il Regno del Belgio s'impegna a porre in essere l'adeguamento dell'accordo belgo-zairese non appena la situazione politica in Congo lo consentirà.

42 Si deve rilevare al riguardo che l'esistenza di una situazione politica difficile in un paese terzo contraente, come nel caso di specie, non può giustificare l'esistenza di un inadempimento. Infatti, uno Stato membro, qualora incontri difficoltà che rendano impossibile la modificazione di un accordo, è obbligato a denunciare l'accordo stesso.

43 Si deve quindi dichiarare che il Regno del Belgio, non avendo provveduto né ad adeguare l'accordo belgo-zairese in modo da garantire un accesso equo, libero e non discriminatorio dei cittadini della Comunità alle quote di carico spettanti al Belgio né a denunciare tale accordo, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi del regolamento n. 4055/86, in particolare ai sensi degli artt. 3 e 4, n. 1.

Sulle spese

44 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Il Regno del Belgio, essendo

rimasto soccombente e avendo la Commissione presentato domanda in tal senso, dev'essere condannato alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Prima Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **Non avendo provveduto né ad adeguare l'accordo con la Repubblica dello Zaire (divenuta la Repubblica democratica del Congo) in modo da garantire un accesso equo, libero e non discriminatorio dei cittadini della Comunità alle quote di carico spettanti al Belgio né a denunciare tale accordo, il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi del regolamento (CEE) del Consiglio 22 dicembre 1986, n. 4055, che applica il principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi tra Stati membri e tra Stati membri e paesi terzi, in particolare ai sensi degli artt. 3 e 4, n. 1.**

2) **Il Regno del Belgio è condannato alle spese.**

Jann Edward Sevón

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 14 settembre 1999.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Prima Sezione

P. Jann