SENTENZA DELLA CORTE
4 ottobre 1991 *

Nella causa C-246/89,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. Robert C. Fischer, consigliere giuridico, e Peter Oliver, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Guido Berardis, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

ricorrente,

sostenuta da

Regno di Spagna, rappresentato dal sig. Javier Conde de Saro, direttore generale del coordinamento giuridico e istituzionale comunitario, e dalla sig.ra Rosario Silva de Lapuerta, Abogado del Estado, capo del servizio del contenzioso comunitario, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata di Spagna, 4-6, boulevard Emmanuel Servais,

interveniente,

contro

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentanto dal sig. T. J. G. Pratt, principal assistant treasury solicitor, in qualità di agente, assistito da Sir Nicholas Lyell, QC, solicitor general, e dai sigg. Christopher Bellamy, QC, Christopher Vajda, barrister, e Andrew Macnab, barrister, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata del Regno Unito, 14, boulevard Roosevelt,

convenuto,

sostenuto da

* Lingua processuale: l'inglese.

Irlanda, rappresentata dal sig. Louis J. Dockery, chief state solicitor, in qualità di agente, assistito dal sig. James O'Reilly, senior counsel del foro d'Irlanda, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata d'Irlanda, 28, route d'Arlon,

interveniente,

avente ad oggetto il ricorso diretto a far dichiarare che il Regno Unito, prescrivendo i requisiti di nazionalità di cui agli artt. 13 e 14 del Merchant Shipping Act 1988, è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza degli artt. 7, 52 e 221 del Trattato CEE,

LA CORTE,

composta dai signori G. F. Mancini, presidente di sezione, facente funzione di presidente, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, J. C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco, presidenti di sezione, Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. Grévisse, M. Zuleeg e P. J. G. Kapteyn, giudici,

avvocato generale: J. Mischo
cancelliere: J.-G. Giraud

vista la relazione d'udienza,

sentite le parti all'udienza del 17 gennaio 1991,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 13 marzo 1991,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 4 agosto 1989, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE, un ricorso diretto a far dichiarare che il Regno Unito, prescrivendo i requisiti di nazionalità di cui agli artt. 13 e 14 del Merchant Shipping Act 1988 (legge del 1988 sulla navigazione mercantile, in prosieguo: la « legge del 1988 »), è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza degli artt. 7, 52 e 221 del Trattato CEE.

2 L'art. 13, n. 1, della legge del 1988 prevede l'istituzione di un nuovo registro dei pescherecci britannici, nel quale possono essere iscritti i pescherecci conformi ai requisiti stabiliti dall'art. 14 della legge medesima. L'art. 13, n. 2, esclude in sostanza l'immatricolazione di un peschereccio in qualsiasi altro registro britannico; lo stesso articolo tuttavia, al n. 3, proroga per un periodo transitorio la validità delle immatricolazioni esistenti fino ad iscrizione nel nuovo registro.

3 La legge del 1988 è entrata in vigore il 1° dicembre 1988 e il periodo transitorio stabilito dall'art. 13, n. 3, è spirato il 31 marzo 1989.

4 L'art. 14, n. 1, della legge del 1988 stabilisce che, salvo deroga in contrario disposta dal ministro del Trasporti, un peschereccio può essere iscritto nel nuovo registro soltanto se:

« a) il proprietario sia cittadino britannico,

b) il peschereccio sia esercito 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 ».

In forza del n. 2 del medesimo articolo, un peschereccio è considerato appartenente ad un proprietario britannico se la proprietà nominale (legal ownership) sia interamente detenuta da una o più persone o società qualificate e se la proprietà effettiva (beneficial ownership) della nave faccia capo ad una o a più società qualificate o per il 75% almeno ad una o più persone qualificate; lo stesso articolo precisa al n. 7 che per « persona qualificata » s'intende una persona che sia cittadina britannica, residente e domiciliata nel Regno Unito, e per « società qualificata » una società costituita nel Regno Unito e che abbia colà il centro principale di attività (principal place of business), il cui capitale sociale sia detenuto per almeno il 75% da una o più persone o società qualificate e nella quale il 75% almeno degli amministratori siano persone qualificate.

5 Ritenendo che i requisiti di nazionalità prescritti dalla legge del 1988 fossero in contrasto con gli artt. 7, 52 e 221 del Trattato, la Commissione ha avviato nei confronti del Regno Unito il procedimento di cui all'art. 169 del Trattato CEE.

6 Con due ordinanze in data 4 ottobre 1989, la Corte ha ammesso il Regno di Spagna e l'Irlanda a intervenire a sostegno delle conclusioni, rispettivamente, della Commissione e del Regno Unito.

7 Con ordinanza 10 ottobre 1989 (causa 246/89 R, Racc. pag. 3125), il presidente della Corte ha accolto l'istanza di provvedimenti urgenti proposta dalla Commissione, tendente ad ottenere che al Regno Unito fosse rivolto l'ordine di sospendere l'applicazione dei requisiti di nazionalità stabiliti dalla legge del 1988. In esecuzione della detta ordinanza e nelle more della pronuncia sul merito, il Regno Unito ha emanato un regio decreto recante modifica dell'art. 14 della legge del 1988, con decorrenza dal 2 novembre 1989.

8 Per una più ampia illustrazione degli antefatti della controversia, dello svolgimento del procedimento nonché dei mezzi e degli argomenti delle parti, si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

9 Secondo la Commissione, i requisiti prescritti dalla legge del 1988 con riferimento alla nazionalità dei proprietari e degli esercenti di pescherecci britannici nonché alla nazionalità degli azionisti e degli amministratori delle società che detengono, noleggiano o eserciscono simili navi, costituiscono discriminazioni operate in ragione della nazionalità. Pertanto, le condizioni in parola sarebbero contrarie al precetto generale di cui all'art. 7 così come alle più specifiche disposizioni degli artt. 52 e 221 del Trattato CEE.

Sulla competenza degli Stati membri a fissare i requisiti di nazionalità delle navi

10 Il governo del Regno Unito sostiene anzitutto che il Trattato CEE non può essere interpretato nel senso ch'esso spoglia gli Stati membri della loro competenza a determinare la nazionalità delle loro navi, e ciò anche mediante riferimento alla nazionalità dei proprietari.

11 Va preliminarmente rilevato, concordemente con quanto la Corte ha affermato nella sentenza 25 luglio 1991, Factortame II, punto 13 della motivazione (causa C-221/89, Racc. pag. I-3905), che nella fase attuale del diritto comunitario la competenza a determinare le condizioni per l'immatricolazione delle navi spetta agli Stati membri. Per quanto concerne in particolare i pescherecci, le disposizioni del regolamento (CEE) del Consiglio 19 gennaio 1976, n. 101, relativo all'attuazione di una politica comune delle strutture nel settore della pesca (GU L 20, pag. 19), fanno riferimento a pescherecci « battenti bandiera » di uno Stato membro o colà « immatricolati », riservando tuttavia la determinazione di queste nozioni alle normative degli Stati membri (sentenze 25 luglio 1991, Factortame II, citata, punto 13 della motivazione, e 19 gennaio 1988, Pesca Valentia, punto 13 della motivazione, causa 223/86, Racc. pag. 83).

12 Nondimeno, occorre ricordare che gli Stati membri sono tenuti ad esercitare le competenze loro attribuite nel rispetto del diritto comunitario (v., da ultimo, sentenze 7 giugno 1988, Grecia/Commissione, punto 9 della motivazione, causa 57/86, Racc. pag. 2855, e 21 giugno 1988, Commissione/Grecia, punto 7 della motivazione, causa 127/87, Racc. pag. 3333).

13 Il governo del Regno Unito sostiene tuttavia che diversa è l'ipotesi della competenza, riconosciuta dal diritto internazionale pubblico a ciascuno Stato, a determi-

nare sovranamente le condizioni alle quali concedere ad una nave l'uso della propria bandiera. Esso si richiama, al riguardo, all'art. 5, n. 1, della Convenzione di Ginevra sull'alto mare del 29 aprile 1958 (*Recueil des traités des Nations unies* 450, n. 6465), il quale recita:

« Ogni Stato fissa le condizioni alle quali esso accorda la sua nazionalità alle navi, nonché le condizioni dell'immatricolazione e del diritto di battere la sua bandiera. Le navi possiedono la nazionalità dello Stato di cui sono autorizzate a battere bandiera. È necessario un legame sostanziale tra lo Stato e la nave: lo Stato deve, in particolare, esercitare effettivamente la propria giurisdizione e il proprio controllo, nei settori tecnico, amministrativo e previdenziale, sulle navi battenti la sua bandiera ».

14 Tale argomentazione potrebbe rilevare soltanto nell'ipotesi in cui le prescrizioni del diritto comunitario relative all'esercizio, da parte degli Stati membri, della competenza loro attribuita in materia d'immatricolazione di una nave fossero in conflitto con le norme del diritto internazionale.

15 Conseguentemente, si deve ammettere che spetta agli Stati membri, allo stato attuale del diritto comunitario, determinare, conformemente alle norme generali del diritto internazionale, le condizioni per l'iscrizione di una nave nei loro registri e per la concessione alla stessa nave del diritto di battere la loro bandiera, fermo restando che, nell'esercizio di questo potere, essi sono tenuti al rispetto delle norme comunitarie.

16 Sorge pertanto la questione della compatibilità dei controversi requisiti di nazionalità con le norme comunitarie e, più in particolare, con le disposizioni degli artt. 7, 52 e 221 del Trattato CEE.

Sulla compatibilità dei controversi requisiti di nazionalità con gli artt. 7, 52 e 221 del Trattato CEE

Quanto all'art. 7 del Trattato

17 Al riguardo, si deve rilevare che, secondo una giurisprudenza costante della Corte (v., ad esempio, sentenza 30 maggio 1989, Commissione/Grecia, punto 13 della motivazione, causa 305/87, Racc. pag. 1461), l'art. 7 del Trattato non tende ad applicarsi autonomamente se non nelle situazioni disciplinate dal diritto comunitario per le quali il Trattato non stabilisce norme specifiche di divieto delle discriminazioni.

18 Nella medesima sentenza (punto 12 della motivazione), la Corte ha precisato che il principio generale che vieta le discriminazioni fondate sulla nazionalità, sancito dall'art. 7 del Trattato, è stato applicato, nella singola materia che esso disciplina, dall'art. 52 del Trattato e che, di conseguenza, quando una normativa è incompatibile con tale articolo lo è altresì con l'art. 7 del Trattato.

Quanto all'art. 52 del Trattato

19 In ordine all'art. 52 del Trattato CEE, la Commissione argomenta che il rifiuto d'immatricolare come pescherecci britannici navi detenute, noleggiate, gestite o esercite da cittadini di altri Stati membri, siano essi persone fisiche o giuridiche, preclude a questi soggetti l'esercizio del loro diritto di stabilirsi nel Regno Unito al fine di esercitare in tale paese le loro attività di pesca alle stesse condizioni dei cittadini del Regno Unito. Per giunta, i requisiti di nazionalità applicabili agli azionisti ed agli amministratori di società priverebbero questi stessi soggetti del diritto di costituire e amministrare società operanti nel settore della pesca nel Regno Unito. Infine, i suddetti requisiti menomerebbero la possibilità, per le società di altri Stati membri, di esercitare, in forza dell'art. 58, attività di pesca marittima dal Regno Unito avvalendosi di agenzie, succursali o filiali.

20 Nel corso della trattazione orale, la Commissione ha sostenuto che l'immatricolazione di una nave integra di per sé stessa un atto di stabilimento ai sensi degli artt. 52 e seguenti del Trattato, per modo che trovano applicazione le norme relative alla libertà di stabilimento.

21 Occorre rilevare, al riguardo, come la nozione di stabilimento di cui agli artt. 52 e seguenti del Trattato implichi l'esercizio effettivo di un'attività economica per una durata di tempo indeterminata, mercé l'insediamento in pianta stabile in un altro Stato membro.

22 Di conseguenza, l'immatricolazione di una nave non implica necessariamente uno stabilimento a norma del Trattato, specie ove la nave non venga utilizzata per l'esercizio di un'attività economica o quando la domanda d'immatricolazione sia proposta da una persona, o per conto di una persona, che non si è stabilita né si stabilirà nello Stato membro considerato.

23 Tuttavia, nell'ipotesi in cui la nave costituisca un mezzo per l'esercizio di un'attività economica implicante un insediamento in pianta stabile nello Stato membro considerato, la sua immatricolazione non può essere scissa dall'esercizio della libertà di stabilimento.

24 Talché, le condizioni prescritte per l'immatricolazione di una nave non debbono creare ostacoli alla libertà di stabilimento, contemplata dagli artt. 52 e segg. del Trattato.

25 Il governo del Regno Unito obietta, nondimeno, che l'immatricolazione di una nave in uno Stato membro non è un presupposto necessario dello stabilimento in tale Stato, in quanto nulla impedisce alle persone fisiche o alle società che lo vogliano di gestire le loro navi od i loro pescherecci, in ipotesi, dal territorio del Regno Unito, nell'ambito di operazioni connesse con il territorio del detto Stato; uno stabilimento di tal genere sarebbe possibile per qualsiasi nave immatricolata in uno degli altri Stati membri.

26 Tale punto di vista non può essere condiviso. In forza dell'art. 52, secondo comma, del Trattato, la libertà di stabilimento comporta, per i cittadini di uno

Stato membro, « l'accesso alle attività non salariate e al loro esercizio (...) alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini (...) ».

27 Il governo del Regno Unito è del parere che il Trattato non osti ad una condizione di nazionalità come quella controversa nella causa principale, in quanto potrebbe sussistere una discriminazione fondata sulla nazionalità solo nel caso in cui la normativa di uno Stato membro preveda per i soggetti di diritto un trattamento differenziato in ragione della loro diversa nazionalità. Nel caso di specie, invece, potrebbe riscontrarsi non già un trattamento discriminatorio basato sulla nazionalità, bensì una condizione per la concessione della nazionalità, materia nella quale gli Stati membri avrebbero il potere di decidere discrezionalmente i criteri per il conferimento e il diniego, con riguardo tanto alle persone fisiche quanto alle navi.

28 Sul punto, si deve rilevare come la nozione di « nazionalità » delle navi, le quali non sono soggetti di diritto, indichi una nozione diversa dalla « cittadinanza » delle persone fisiche.

29 Il divieto di discriminazioni fondate sulla nazionalità, enunciato, in particolare per quanto riguarda il diritto di stabilimento, nell'art. 52 del Trattato, si applica alle disparità di trattamento tra le persone fisiche cittadine degli Stati membri nonché tra le società equiparate a tali persone fisiche ai sensi dell'art. 58.

30 Di conseguenza, ciascuno Stato membro deve, nell'esercizio della propria competenza a determinare i requisiti necessari per concedere la propria « nazionalità » ad una nave, attenersi al divieto di discriminazioni dei cittadini degli Stati membri fondate sulla nazionalità.

31 Discende dai rilievi sopra svolti che i controversi requisiti di nazionalità, in forza dei quali una nave può essere iscritta nel registro britannico dei pescherecci a condizione che le persone fisiche proprietarie o noleggiatrici di un'imbarcazione e, in caso di società, i detentori del capitale sociale e i suoi amministratori siano cittadini britannici, sono contrari all'art. 52 del Trattato.

Quanto all'art. 221 del Trattato

32 Secondo la Commissione, i controversi requisiti imposti dal Regno Unito, in quanto attengono al controllo delle società « qualificate », spiegano effetti discriminatori nei confronti dei cittadini di altri Stati membri che intendano acquistare quote di società le quali detengano, noleggino, gestiscano o eserciscano pescherecci britannici e sono pertanto contrari all'art. 221 del Trattato.

33 Si deve riconoscere che i requisiti di nazionalità di cui trattasi, in quanto attengono al controllo delle società, sono contrari all'art. 221 del Trattato, il quale impone agli Stati membri l'obbligo di riservare il trattamento nazionale con riferimento alla partecipazione finanziaria dei cittadini degli Stati membri al capitale delle società, ai sensi dell'art. 58.

Sulla possibilità che i controversi requisiti di nazionalità traggano giustificazione dalla politica comune della pesca e, più in particolare, del regime dei contingenti

34 Il governo del Regno Unito assume che i requisiti di nazionalità introdotti dalla legge del 1988 trovano giustificazione nell'attuale disciplina comunitaria della pesca. Questa disciplina, pur istituendo un regime comune, si fonderebbe su un principio di nazionalità con riguardo alla ripartizione dei contingenti di pesca. In forza dell'art. 5, n. 2, del regolamento n. 170/83, competerebbe agli Stati membri fissare le modalità di utilizzazione dei contingenti che loro vengono assegnati e, quindi, determinare le condizioni che le navi autorizzate a imputare le loro catture su tali contingenti sono tenute a soddisfare.

35 A tale riguardo, va ricordato, preliminarmente, che nelle sentenze 14 dicembre 1989, Agegate (causa C-3/87, Racc. pag. 4459) e Jaderow (causa C-216/87, Racc. pag. 4509), la Corte ha dichiarato che gli Stati membri, nell'esercizio della competenza loro attribuita a determinare le modalità di sfruttamento dei contingenti nazionali, possono stabilire quali siano le navi della loro flotta peschereccia autorizzate ad imputare le catture ai contingenti nazionali, purché i criteri adottati siano compatibili con il diritto comunitario. Nella sentenza ultima citata la Corte ha

statuito, in particolare, che uno Stato membro poteva imporre requisiti intesi a garantire un effettivo legame economico con detto Stato, purché tale legame riguardasse unicamente i rapporti tra le attività dei pescherecci e le popolazioni che dipendono in modo particolare dalla pesca e dalle industrie connesse.

36 Si deve inoltre osservare che la disciplina nazionale de qua in materia d'immatricolazione delle navi non è finalizzata alla determinazione delle modalità di sfruttamento dei contingenti. Di conseguenza, quali che siano gli obiettivi perseguiti dal legislatore nazionale, una tale disciplina non può trarre fondamento dall'esistenza di un regime comunitario di contingenti nazionali.

37 Il governo del Regno Unito sostiene inoltre che nell'ipotesi in cui qualsiasi cittadino di uno Stato membro potesse immatricolare la propria nave in un altro Stato membro e, conseguentemente, giovarsi dei diritti di pesca dei quali fruiscono i cittadini di quest'ultimo Stato membro, ciò comprometterebbe il regime applicabile a determinate regioni particolarmente dipendenti dalla pesca e dalle industrie connesse, indicate nell'allegato VII della risoluzione dell'Aja del 1976 (regime cosiddetto delle « preferenze dell'Aja »), il regime applicabile alla pesca nelle zone costiere, i meccanismi di accurato equilibrio previsti negli artt. 156-166 e 346-353 dell'Atto d'adesione del 1985 nonché lo sforzo al quale gli Stati membri hanno acconsentito in materia di ristrutturazione delle loro flotte pescherecce nell'ambito dei programmi pluriennali della Comunità.

38 Al riguardo, è sufficiente rilevare come i regimi richiamati dal Regno Unito non siano basati sulla cittadinanza delle persone e non siano pertanto idonei a giustificare una deroga, disposta in tema d'immatricolazione dei pescherecci, al divieto di qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità.

39 Discende dal complesso dei rilievi sopra svolti che il Regno Unito, prescrivendo come requisiti per l'immatricolazione di un peschereccio nel proprio registro nazionale che i proprietari (i « legal owners » e, almeno fino al 75%, i « beneficial

owners », qualora questi ultimi siano persone fisiche), i noleggiatori e gli esercenti della nave siano cittadini britannici o società costituite nel Regno Unito e che, in quest'ultimo caso, almeno il 75% del capitale sociale di ciascuna di queste società faccia capo a cittadini britannici o a società che soddisfino le stesse condizioni e che il 75% degli amministratori di ciascuna di queste società siano cittadini britannici, è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza degli artt. 7, 52 e 221 del Trattato CEE.

Sulle spese

40 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolam ento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Il Regno Unito è rimasto soccombente e va quindi condannato alle spese sostenute dalla Commissione, ivi comprese quelle relative al procedimento sommario, e dal Regno di Spagna. L'Irlanda sopporterà le proprie spese, ivi comprese quelle sostenute per il procedimento sommario.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) **Prescrivendo come requisiti per l'immatricolazione di un peschereccio nel proprio registro nazionale che i proprietari (i « legal owners » e, almeno fino al 75%, i « beneficial owners », qualora questi ultimi siano persone fisiche), i noleggiatori e gli esercenti della nave siano cittadini britannici o società costituite nel Regno Unito e che, in quest'ultimo caso, almeno il 75% del capitale sociale di ciascuna di queste società faccia capo a cittadini britannici o a società che soddisfino le stesse condizioni e che il 75% degli amministratori di ciascuna di queste**

società siano cittadini britannici, il Regno Unito è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza degli artt. 7, 52 e 221 del Trattato CEE.

2) **Il Regno Unito sopporterà le spese sostenute dalla Commissione, ivi comprese quelle relative al procedimento sommario, e dal Regno di Spagna.**

3) **L'Irlanda sopporterà le proprie spese, ivi comprese quelle relative al procedimento sommario.**

Mancini O'Higgins Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Díez de Velasco Slynn Kakouris

Joliet Grévisse Zuleeg Kapteyn

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 4 ottobre 1991.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente facente funzione

G. F. Mancini

presidente di sezione