CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F. G. JACOBS

presentate il 19 novembre 1996 *

1. Il presente procedimento costituisce uno dei quattro procedimenti dinanzi alla Corte che riguardano la messa in atto delle sanzioni economiche nei confronti della Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro) nel quadro della guerra nell'ex Jugoslavia [1]. Le dette sanzioni comprendevano un divieto di ingresso nelle acque territoriali della Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro) di qualsiasi forma di traffico commerciale. La Loten Navigation Company è proprietaria della nave Lido II. La Ebony Maritime è proprietaria, in tutto o in parte, del carico di prodotti petroliferi trasportato dalla nave all'epoca dei fatti. La nave in questione è accusata di aver violato o tentato di violare il divieto di cui sopra: è stata infatti intercettata dalle forze NATO/UEO, che la dirottavano verso il porto italiano di Brindisi, mentre si accingeva a entrare nelle acque territoriali jugoslave. Nei procedimenti dinanzi ai competenti tribunali italiani le due società negano entrambe di aver violato il divieto.

Contesto giuridico

2. Durante la guerra nell'ex Jugoslavia il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato numerose risoluzioni con le quali chiedeva agli Stati membri dell'ONU di adottare svariate misure di embargo e sanzionatorie [2]. Nella risoluzione 757 (1992), adottata il 30 maggio 1992, il Consiglio di sicurezza condannava l'incapacità delle autorità della Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro) di prendere misure efficaci per il rispetto del disposto della risoluzione 752 (1992), che chiedeva di porre fine ai combattimenti nella Bosnia-Erzegovina. Veniva pertanto disposto un embargo commerciale e finanziario.

3. Le misure di embargo venivano rafforzate dalla risoluzione 820 (1993), adottata il 17 aprile 1993 (in prosieguo: la «risoluzione»). Direttamente rilevante per il presente procedimento è l'art. 25 della detta risoluzione, il quale dispone che:

«tutti gli Stati tratterranno, in attesa di un'inchiesta, qualsiasi nave, veicolo per il trasporto di merci, materiale rotabile, aeromobile e carico trovato sul loro territorio e che si sospetta sia stato o sia impiegato in violazione delle risoluzioni 713 (1991), 757 (1992) o 787 (1992), o della presente risoluzione, e,

* Lingua originale: l'inglese.

1 — V. sentenza 30 luglio 1996, causa C-84/95, Bosphorus (Racc. pag. I-3953), e cause C-124/95, The Queen/H. M. Treasury and Bank of England ex parte Centro-Com Srl, e C-162/96, Racke, entrambe pendenti.

2 — V. anche le mie conclusioni 30 aprile 1996 nella causa Bosphorus e 24 settembre 1996 nella causa Centro-Com (entrambe citate alla nota 1).

se risultano in infrazione, tali navi, veicoli per il trasporto di merci, materiale rotabile e aeromobile saranno sequestrati e, eventualmente, potranno essere confiscati unitamente al loro carico dallo Stato che li trattiene».

4. Pari importanza ha l'art. 28, nel quale il Consiglio di sicurezza ha deciso:

«di vietare l'ingresso nelle acque territoriali della Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro) a tutto il traffico marittimo commerciale, tranne che nei casi di forza maggiore o a meno che il comitato istituito con la risoluzione 724 (1991) non lo abbia autorizzato in singoli casi» [3].

5. La Comunità ha adottato diversi provvedimenti allo scopo di dare attuazione alle risoluzioni emanate dal Consiglio di sicurezza. I quesiti sottoposti alla Corte in questo procedimento vertono sul regolamento (CEE) del Consiglio 26 aprile 1993, n. 990, relativo agli scambi tra la Comunità economica europea e la Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro) (in prosieguo: il «regolamento») [4], e sulla decisione dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio 26 aprile 1993, 93/235/CECA, relativa agli scambi tra la Comunità europea del carbone e dell'acciaio e la Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro) (in prosieguo: la «decisione») [5].

6. Adottando il regolamento, il Consiglio ha inteso dare attuazione al rafforzamento dell'embargo nei confronti della Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro) disposto dalla risoluzione 820 (1993). Il regolamento è stato adottato sulla base dell'art. 113 del Trattato, e ha sostituito e abrogato i precedenti regolamenti del Consiglio riguardanti l'embargo [6].

3 — V., in relazione al Comitato menzionato, i paragrafi 11 e 46 delle mie conclusioni nella causa Bosphorus (citata alla nota 1).

4 — GU L 102, pag. 14. Il regolamento è stato sospeso a decorrere dal 27 febbraio 1996, ai sensi del regolamento (CE) del Consiglio 11 marzo 1996, n. 462, che sospende il regolamento (CEE) n. 990/93 e il regolamento (CE) n. 2471/94 e che abroga i regolamenti (CE) nn. 2472/94 e 2815/95, relativi all'interruzione delle relazioni economiche e finanziarie con la Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro), le zone protette dalle Nazioni Unite nella Repubblica di Croazia e le zone della Repubblica di Bosnia-Erzegovina soggette al controllo delle forze serbo-bosniache (GU L 65, pag. 1).

5 — GU L 102, pag. 17. La decisione è stata sospesa con decorrenza 27 febbraio 1996, ai sensi della decisione dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio 11 marzo 1996, 96/201/CECA, che sospende la decisione 93/235/CECA e che abroga la decisione 95/510/CECA, relativi all'interruzione delle relazioni economiche con la Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro), le zone protette dalle Nazioni Unite nella Repubblica di Croazia e le zone della Repubblica di Bosnia-Erzegovina soggette al controllo delle forze serbo-bosniache (GU L 65, pag. 38).

6 — Regolamento (CEE) del Consiglio 1° giugno 1992, n. 1432, che proibisce il commercio tra la Comunità economica europea e le Repubbliche di Serbia e Montenegro (GU L 151, pag. 4); regolamento (CEE) del Consiglio 8 settembre 1992, n. 2655, che limita l'utilizzazione del regime del trasporto internazionale delle merci sotto scorta di carnets TIR (convenzione TIR) per le spedizioni che sono effettuate tra due località situate nella Comunità economica europea e che devono attraversare il territorio delle Repubbliche di Serbia e di Montenegro (GU L 226, pag. 26); regolamento (CEE) del Consiglio 8 settembre 1992, n. 2656, concernente talune modalità tecniche connesse con l'applicazione del regolamento (CEE) n. 1432/92 che proibisce il commercio tra la Comunità economica europea e le Repubbliche di Serbia e di Montenegro (GU L 266, pag. 27).

7. Nel preambolo vengono menzionati: la situazione nell'ex Jugoslavia, in particolare nella Bosnia-Erzegovina; il ruolo assunto dalla Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro); e le diverse risoluzioni del Consiglio di sicurezza. Vi si afferma che:

«la Comunità e i suoi Stati membri hanno deciso di ricorrere a uno strumento comunitario, tra l'altro per garantire un'applicazione uniforme in tutta la Comunità di alcune di tali misure».

8. La maggior parte delle disposizioni del regolamento, in sostanza, riproduce le diverse misure di embargo contenute nelle summenzionate risoluzioni del Consiglio di sicurezza. Per il presente procedimento rilevano gli artt. 1, n. 1, 9, 10 e 11:

«*Articolo 1*

1. A decorrere dal 26 aprile 1993, sono vietati:

a) l'introduzione nel territorio della Comunità di qualsiasi merce o prodotto originario della Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro) proveniente da quest'ultima o transitato per essa;

b) l'esportazione verso la Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro) o il transito per quest'ultima di qualsiasi merce o prodotto originario della Comunità, da essa proveniente o transitato per il suo territorio;

c) l'ingresso di qualsiasi forma di traffico commerciale nelle acque territoriali della Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro);

d) qualsiasi attività avente per oggetto o per effetto, diretto o indiretto, la promozione delle transazioni di cui alle lettere a), b) o c);

e) la fornitura a qualsiasi persona o organismo di servizi diversi da quelli finanziari finalizzati a qualsiasi tipo di attività economica svolta nella Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro).

(...).

Articolo 9

Tutte le imbarcazioni, i veicoli da trasporto, tutto il materiale rotabile, tutti gli aeromobili e gli aerei da carico sospettati di aver violato o di violare il regolamento (CEE) n. 1432/92 o il presente regolamento vengono trattenuti dalle autorità competenti degli Stati membri per l'espletamento delle indagini.

registrato o costituito ai sensi della legge di uno Stato membro».

9. La decisione CECA è praticamente identica, con l'unica differenza di rilievo che si applica, ai sensi dell'art. 1, lett. a), a «qualsiasi merce o prodotto» disciplinato dal Trattato CECA.

Articolo 10

Ciascuno Stato membro determina le sanzioni da imporre in caso di violazione delle disposizioni del presente regolamento.

10. La normativa adottata in Italia in attuazione delle summenzionate disposizioni comunitarie si trova essenzialmente, nei limiti in cui rileva per il presente procedimento, all'art. 2, n. 2, e n. 3, lett. b), del decreto legge 15 maggio 1993, n. 144, convertito nella legge 16 luglio 1993, n. 230 [7].

Qualora sia accertato che imbarcazioni, veicoli da trasporto, materiale rotabile, aeromobili e aerei da carico hanno violato il presente regolamento, tali mezzi di trasporto possono essere confiscati dallo Stato membro le cui autorità competenti li hanno sequestrati o trattenuti.

11. Conformemente ai detti articoli, i mezzi di trasporto sospettati di violare l'embargo possono essere trattenuti e ispezionati a fini di indagine dalle autorità doganali. Qualora da tali ispezioni risulti accertata la violazione delle disposizioni comunitarie summenzionate, l'autorità competente deve disporre la confisca della merce colpita da embargo. Quando non si tratti di mezzi di trasporto battenti la bandiera nazionale o appartenenti a soggetti di cittadinanza o nazionalità italiana, l'autorità competente deve inoltre sequestrare il mezzo di trasporto, informandone immediatamente tramite il ministero degli Affari esteri il consolato rappresentante lo Stato interessato, affinché quest'ultimo

Articolo 11

Il presente regolamento è applicabile nel territorio della Comunità, ivi compreso il suo spazio aereo, e a bordo di qualsiasi aeromobile o imbarcazione soggetti alla giurisdizione di uno Stato membro, o a qualsiasi cittadino di uno Stato membro altrove stabilito o a qualsiasi organismo stabilito altrove

7 — *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* n. 166 del 17 luglio 1993.

possa attivarsi in maniera adeguata. Ciò non preclude la successiva confisca del mezzo di trasporto nei casi in cui lo Stato di bandiera non provveda, entro 20 giorni dalla data di comunicazione, a ritirare il mezzo di trasporto, previo pagamento delle spese e impegnandosi ad adottare le misure sanzionatorie previste nella risoluzione 820 (1993).

Fatti e procedimento principale

12. Possiamo riassumere i fatti come segue. La Lido II è una nave cisterna battente bandiera maltese; appartiene alla Loten Navigation Company Limited, società maltese. Nell'aprile 1994, a quanto pare, la nave salpava dal porto tunisino di La Skhira diretta a Fiume (Croazia), con un carico di prodotti petroliferi, in parte (24 434 tonnellate di «dirty gasoil») destinato all'acquirente Monteshell, Trieste, e, per il resto (27 413 tonnellate di benzina «premium mogas») ancora in attesa di acquirente, da rinvenirsi successivamente sulla piazza di Gibilterra, secondo la prassi commerciale e marittima. Il carico apparteneva, almeno in parte, alla Ebony Maritime SA, società liberiana. All'ingresso del mare Adriatico la Lido II veniva dirottata dalle forze NATO/UEO nella «waiting area» del porto di Brindisi, per essere sottoposta ad ispezione, nell'ambito delle operazioni di vigilanza sul rispetto dell'embargo. Non essendo state riscontrate irregolarità, nel pomeriggio del 30 aprile 1994 la nave poteva lasciare le acque italiane e riprendeva il viaggio in direzione di Fiume. All'altezza del Gargano però la nave cambiava nettamente rotta, in direzione del porto albanese di Durazzo, si sostiene allo scopo di imbarcare un'ancora, in sostituzione di un'altra perduta in un viaggio precedente. Nel corso della notte tra il 30 aprile e il 1° maggio la nave iniziava ad imbarcare acqua in sala macchine. Il comandante lanciava ripetuti segnali di soccorso, comunicando di non poter controllare la falla, tra l'altro per insufficienza delle pompe, e modificava ulteriormente la rotta in direzione della costa montenegrina, che era la più prossima. Tuttavia, prima che la nave entrasse nelle acque territoriali jugoslave e mentre si trovava ancora in acque internazionali un elicottero delle forze NATO/UEO atterrava sul ponte della Lido II e un commando militare olandese ne assumeva il controllo e la faceva rimorchiare fino al porto di Brindisi, dove veniva posta a disposizione delle autorità italiane.

13. A seguito di ispezioni e controlli, esame dei documenti e dei registri prodotti dai proprietari della nave e del carico e valutazioni espresse dalle autorità tecniche rilevanti, il prefetto di Brindisi ordinava il sequestro della nave e la confisca del carico, in applicazione delle sanzioni previste dalla legge italiana per i casi di violazione dell'embargo. Nelle osservazioni scritte il governo italiano indica che le autorità montenegrine si rivolgevano a più riprese all'ambasciata italiana in Belgrado, sollecitando il rilascio della Lido II e del suo carico, che veniva definito di interesse vitale per il Montenegro. All'udienza,

tuttavia, le ricorrenti hanno contestato tale affermazione e dichiarato di non aver avuto accesso ai documenti rilevanti.

14. La Loten Navigation Company e la Ebony Maritime chiedevano l'annullamento del provvedimento prefettizio al Tribunale amministrativo regionale per la Puglia. Il ricorso veniva respinto con sentenza TAR del 6 dicembre 1994. Le due società chiedono ora l'annullamento della decisione del TAR da parte del Consiglio di Stato. Quest'ultimo, ritenendo necessaria per la soluzione della controversia di cui è adito l'interpretazione del regolamento e della decisione, ha deferito alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art. 1, lett. c), della decisione 93/235/CECA, dei rappresentati degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio del 26 aprile 1993, relativa agli scambi tra la Comunità europea del carbone e dell'acciaio e la Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro), e l'art. 1, lett. c), del regolamento (CEE) n. 990/93, del Consiglio del 26 aprile 1993, relativo agli scambi tra la Comunità economica europea e la Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro), debbano essere interpretati nel senso che costituisce violazione del divieto ivi enunciato il solo comportamento consistente nell'effettivo ingresso nelle acque territoriali della Repubblica federale di Jugoslavia di una nave o altro mezzo di trasporto recante merci destinate a traffico commerciale nelle dette acque territoriali, o se invece rientri nella previsione normativa anche un comportamento posto in essere in acque internazionali che, per le concrete modalità di ideazione e realizzazione, lasci fondatamente presumere che la nave o altro mezzo di trasporto sia in rotta verso le acque territoriali suddette, ai fini di traffico commerciale.

2) Se l'art. 1, lett. d), della decisione e del regolamento sopra citati, nella parte in cui vietano qualsiasi attività avente per oggetto o per effetto, diretto o indiretto, la promozione delle transazioni di cui alla lett. c), includa o no nella propria previsione anche la navigazione in acque internazionali di una nave o altro mezzo di trasporto che rechi merci destinate presumibilmente a traffico commerciale nelle acque territoriali nella Repubblica federale di Jugoslavia.

3) Se sia, o meno, compatibile con la normativa comunitaria, ed in particolare con l'art. 10, commi primo e secondo, della decisione e del regolamento sopra citati, una norma nazionale che preveda espressamente, in caso di accertata violazione di taluno dei divieti di cui al precedente art. 1, la confisca — obbligatoria ovvero facoltativa — del carico trasportato da taluno dei mezzi di trasporto indicati nello stesso art. 10, secondo comma».

15. Hanno presentato osservazioni le ricorrenti, la Repubblica italiana, la Repubblica francese, il Regno Unito e la Commissione, tutti rappresentati anche all'udienza.

Aspetti preliminari

16. Prima di affrontare le questioni sollevate dal Consiglio di Stato debbo esaminare due questioni preliminari.

17. In primo luogo, come sottolinea la Commissione, non sembra che si possa applicare la decisione ai fatti del caso di specie. Nessuno ha suggerito che la Lido II trasportasse prodotti diversi dal petrolio, e il commercio di petrolio rientra nell'ambito di applicazione del Trattato CE e non in quello del Trattato CECA. Nel prosieguo prenderò dunque in esame soltanto il regolamento; la decisione, in ogni caso, è formulata in modo identico.

18. In secondo luogo, il Regno Unito fa valere che il regolamento non si applica, argomento sostenuto dalla Repubblica francese in udienza. Dubbi in merito all'applicazione del regolamento sono stati sollevati anche dalla Repubblica italiana nelle osservazioni scritte e in udienza. L'argomento del Regno Unito muove dall'art. 11 del regolamento, il quale dispone che questo si applica nel territorio della Comunità, a bordo di qualsiasi aeromobile o imbarcazione soggetti alla giurisdizione di uno Stato membro e a qualsiasi cittadino di uno Stato membro o organismo stabilito altrove registrato o costituito ai sensi della legge di uno Stato membro. Come è stato accertato nel procedimento principale, la Ebony Maritime e la Loten Navigation Company non sono imprese comunitarie e la nave Lido II batte bandiera maltese. Al momento dell'assunzione di controllo della nave da parte delle forze NATO/UEO, inoltre, questa si trovava in acque internazionali, e il giudice a quo non ha fatto alcun riferimento all'eventuale coinvolgimento di cittadini o imprese comunitarie nell'asserita violazione del regolamento. Il Regno Unito sostiene che il regolamento si applica soltanto nei seguenti casi: i) all'interno delle acque territoriali degli Stati membri; ii) ad imbarcazioni soggette alla giurisdizione di uno Stato membro; iii) a cittadini di uno Stato membro; e iv) a organismi registrati o costituiti ai sensi della legge di uno Stato membro. Di conseguenza, non si applicherebbe alle circostanze del caso di specie. A mio parere, anche se l'ordinanza di rinvio non solleva il problema, è necessario esaminarlo per aiutare il giudice a quo a risolvere la controversia di cui è adito.

19. Nelle osservazioni scritte la Commissione, pur non affrontando direttamente la questione di giurisdizione, osserva che nel caso di specie assistiamo ad una concatenazione di eventi, alcuni dei quali si sono prodotti sul territorio comunitario. La Commissione sostiene che, in occasione della prima

ispezione nel porto di Brindisi, furono rese false dichiarazioni in violazione del regolamento; essa sottolinea che il carico era destinato, in parte, ad un'impresa comunitaria, la Monteshell di Trieste, e ribadisce che l'asserita violazione rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 1, n. 1, lett. b), del regolamento, che vieta l'esportazione in direzione della Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro) di qualsiasi merce o prodotto originario della Comunità, da essa proveniente o transitato per il suo territorio. Queste osservazioni sono comunque in parte fondate su fatti e situazioni non menzionate nell'ordinanza di rinvio. All'udienza la Commissione ha confermato di essere dell'opinione che il regolamento sia applicabile.

20. A mio parere è evidente che il regolamento va applicato semplicemente per il fatto che la Lido II, una volta sequestrata dalle forze NATO/UEO, è stata convogliata verso Brindisi. Il regolamento è stato emanato allo scopo di dare attuazione alla risoluzione 820 (1993) del Consiglio di sicurezza. Discende semplicemente dagli obiettivi e dalle disposizioni della risoluzione che questa doveva essere applicata nella misura più ampia possibile. La risoluzione, destinata a tutti i membri delle Nazioni Unite, aveva lo scopo di rafforzare l'embargo nei confronti della Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro). Ai sensi dell'art. 13 della risoluzione tutti gli Stati devono adoperarsi per evitare che vengano sviati verso il territorio di tale Repubblica beni e prodotti ufficialmente diretti ad altre destinazioni. Nell'art. 12 il Consiglio di sicurezza:

«*ricorda* agli Stati l'importanza della rigida applicazione delle misure imposte ai sensi del capitolo VII della Carta, e *li invita* a procedere nei confronti di persone ed organismi che violino le misure previste dalle risoluzioni 713 (1991), 757 (1992), 787 (1992) e la presente risoluzione, comminando le multe appropriate».

Nell'art. 25, citato supra [8], tutti gli Stati sono invitati a trattenere, tra l'altro, qualsiasi nave trovata sul loro territorio e sospettata di aver violato l'embargo.

21. Per me non vi sono dubbi sul fatto che il regolamento dev'essere interpretato alla luce delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, e in particolare della risoluzione 820 (1993). Di conseguenza il regolamento deve essere interpretato in maniera tale da rendere le sanzioni pienamente efficaci. Questo risultato emerge anche chiaramente, secondo me, dalla lettera del regolamento.

8 — Paragrafo 3.

22. L'art. 11 prevede che il regolamento si applichi «nel territorio della Comunità». Nel caso di specie il regolamento viene applicato proprio in questo modo: viene applicato cioè dalle autorità italiane, nel territorio italiano. E ancora, in conformità all'art. 11, il regolamento deve essere applicato ad un'imbarcazione «soggetta alla giurisdizione di uno Stato membro»; e nessuno sostiene che la nave sia stata fatta entrare indebitamente nella giurisdizione dello Stato membro. L'art. 11 pertanto non ha l'effetto di limitare l'ambito di applicazione del regolamento; esso rende tale ambito di applicazione contiguo alla giurisdizione degli Stati membri a norma del diritto internazionale.

23. D'altro canto il divieto la cui asserita violazione dà luogo all'applicazione del regolamento vale anche al di fuori del territorio della Comunità, e ciò necessariamente, dal momento che l'art. 1, n. 1, lett. c), del regolamento vieta l'ingresso nelle acque territoriali jugoslave, ingresso che di norma avviene a partire da un punto esterno al territorio della Comunità. Il detto divieto inoltre si applica a «qualsiasi forma di traffico commerciale», non è perciò limitato alle navi battenti bandiera di uno Stato membro.

24. Analogamente, l'art. 9 del regolamento dispone che *tutte* le navi — e non soltanto le navi battenti bandiera di uno Stato membro — sospettate di aver violato il regolamento vengono trattenute dalle autorità competenti degli Stati membri durante le indagini.

25. Nel caso in cui si accogliesse l'opinione secondo cui gli Stati membri non possono applicare il regolamento in casi quale quello di specie, si rischierebbe seriamente di renderli incapaci di applicare le sanzioni decise dalle Nazioni Unite. Se gli Stati membri hanno determinato, come previsto dall'art. 10, le sanzioni da imporre in caso di violazione del regolamento, potrebbero però essere incapaci di applicarle se un'imbarcazione consegnata alle loro autorità non battesse bandiera di uno Stato membro. Non mi pare si possa ritenere questo l'effetto ricercato dal regolamento.

26. A prescindere da queste considerazioni emerge tuttavia con chiarezza, come ho già suggerito, dalla lettera del regolamento, che questo non si applica soltanto alle navi battenti bandiera di uno Stato membro o di proprietà di cittadini o imprese di uno Stato membro, ma anche a qualsiasi nave che si trovi nel territorio di uno Stato membro. Quest'interpretazione sembra confermata dalla sentenza della Corte nella causa Bosphorus [9], anche se la questione di giurisdizione, in quella causa, non era stata sollevata in termini espliciti. Nel caso citato è stata riconosciuta l'applicabilità del regolamento a un aeromobile di proprietà della Yugoslav Airlines, noleggiato ad una società turca, e registrato in Turchia, semplicemente a causa del fatto che l'aeromobile si trovava in sosta all'aeroporto di Dublino.

9 — Citata alla nota 1.

27. Non si può obiettare che così facendo il regolamento viene interpretato in maniera confliggente con le norme o i principi del diritto internazionale, ad esempio il principio della libertà dell'alto mare, sancito dagli artt. 87 e 92 della convenzione sul diritto del mare [10]. Come sottolinea il governo francese nelle osservazioni scritte, le misure decise dal Consiglio di sicurezza ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite vincolano tutti gli Stati membri dell'ONU (v. art. 25), mentre l'art. 103 della Carta prevede che:

«In caso di contrasto tra gli obblighi contratti dai membri delle Nazioni Unite con il presente statuto e gli obblighi da essi assunti in base a qualsiasi altro accordo internazionale, prevarranno gli obblighi derivati dal presente Statuto».

Poiché le sanzioni nei confronti della Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro) contenute nelle risoluzioni palesemente dovevano applicarsi nel modo più ampio possibile, la loro applicazione deve prevalere sul principio della libertà dell'alto mare.

28. Concludo pertanto che il regolamento è applicabile nelle circostanze del caso di specie. Aggiungerei che, nel caso in cui il regolamento non fosse applicabile, codesta Corte a mio parere non sarebbe competente a pronunciarsi sulle questioni materiali sottopostele, dal momento che, in quel caso, esse sorgerebbero in un contesto estraneo allo scopo del regolamento [11].

La prima e la seconda questione

29. Con le prime due questioni il giudice remittente domanda in sostanza se l'art. 1, n. 1, lett. c) e d), del regolamento possa essere interpretato nel senso che è vietato soltanto l'effettivo ingresso del traffico commerciale nelle acque territoriali della Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro), oppure, al contrario, nel senso che il divieto si applica anche se vi sono ragioni sufficienti per credere che una nave sia in rotta verso tali acque a fini di traffico commerciale.

30. Ho già osservato che il regolamento va interpretato alla luce delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza alle quali ha lo scopo di dare esecuzione, in particolare della risoluzione 820 (1993). La formulazione dell'art. 28 della detta risoluzione non è di maggiore aiuto di quella dell'art. 1, n. 1, lett. c), del regolamento, dal momento che è formulata in termini analoghi: «vietare l'ingresso di qualsiasi traffico commerciale nelle acque

10 — Firmata a Montego Bay il 10 dicembre 1982, 21 ILM, pag. 1261. La convenzione è entrata in vigore il 16 novembre 1994.

11 — V. le mie conclusioni 17 settembre 1996 nelle cause C-28/95, Leur-Bloem, e C-130/95, Giloy, non ancora pubblicate.

territoriali della Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro) (...)». Dalla lettera e dal contesto di tali disposizioni è comunque chiaro che il divieto in questione non è limitato all'effettivo ingresso nelle acque territoriali jugoslave.

31. Sia la risoluzione sia il regolamento vietano l'ingresso del traffico commerciale nelle acque territoriali jugoslave. Il divieto esige che l'effettivo ingresso non avvenga. Perché esso sia efficace, è pertanto necessario impedire al traffico commerciale l'ingresso in tali acque. Di conseguenza, ai fini dell'applicazione del divieto, la risoluzione e il regolamento impongono di trattenere le navi quando è evidente che si stanno dirigendo verso le acque territoriali jugoslave. Non pare vi siano dubbi sul fatto che la Lido II si trovasse in questa situazione.

32. La Ebony Maritime e la Loten Navigation Company, tuttavia, distinguono tra applicazione dell'embargo e irrogazione di sanzioni per le effettive violazioni. Esse ritengono che la detta applicazione è possibile in tutti i casi in cui si possa prevenire una violazione, ma che le sanzioni possono essere irrogate solo nei casi in cui la violazione risulti accertata.

33. Non sono convinto che in questo caso sia possibile operare una distinzione del genere. Sembra artificioso distinguere tra effettivo ingresso nelle acque territoriali jugoslave e comportamento di una nave che rivela l'evidente intento di entrare in tali acque. Questo vale proprio alla luce degli obiettivi della risoluzione e del regolamento. Come già osservato, la risoluzione doveva essere applicata nella misura più ampia possibile. Il suo scopo era quello di rafforzare l'embargo nei confronti della Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro). Nelle mie conclusioni nella causa Bosphorus ho messo l'accento sul forte pubblico interesse in gioco, e la Corte ha fatto lo stesso nella sentenza [12]. Affinché l'embargo sia efficace si è ritenuto indispensabile evitare l'ingresso nelle acque territoriali jugoslave di ogni forma di traffico commerciale [13]. Al fine di prevenire le violazioni, dev'essere possibile colpire sia i tentativi di violazione sia le effettive violazioni. Penalizzare soltanto queste ultime avrebbe un effetto deterrente di gran lunga inferiore. Sembra ovvio che l'embargo sarebbe molto meno efficace se si potessero irrogare sanzioni soltanto alle navi già entrate nelle acque territoriali jugoslave: sarebbe molto più difficile e rischioso far rispettare l'embargo dopo l'ingresso del traffico commerciale in tali acque. Anche se alle forze NATO/UEO è stato attribuito il diritto di inseguimento in tali acque [14], l'inseguimento potrebbe originare scontri con forze della Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro). È pertanto necessario interpretare il divieto in questione nel senso che esso comprende il comportamento di una nave che rivela un chiaro intento di entrare nelle acque territoriali jugoslave a fini di traffico commerciale. Come sottolinea il governo francese, ogni diversa interpretazione spoglierebbe le disposizioni della loro

12 — Citata alla nota 1; punto 26 della sentenza.

13 — V. M. P. Scharf e J. L. Dorosin, *Interpreting UN sanctions: the rulings and role of the Yugoslavia Sanctions Committee*, *Brooklyn Journal of International Law* (1993), pag. 771, in particolare pagg. 809 e 810.

14 — V. art. 29 della risoluzione 820 (1993) e art. 12 della risoluzione 787 (1992).

efficacia. Ne concludo che i tentativi di violare l'embargo sono vietati e sono soggetti a sanzioni tanto quanto le effettive violazioni.

34. Quest'interpretazione è corroborata dall'art. 1, n. 1, lett. d), del regolamento, che vieta qualsiasi attività avente per oggetto o effetto, diretto o indiretto, la promozione delle transazioni di cui, tra le varie disposizioni, all'art. 1, n. 1, lett. c). Ritengo che, sulla base della detta disposizione, si possa agire contro le navi che intendono trasportare merci verso la Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro) anche se queste si trovassero ancora in un porto ad una certa distanza dalla Repubblica, se fosse provato che la nave è diretta nelle acque territoriali jugoslave a fini di traffico commerciale e quindi sussiste un tentativo di violazione dell'embargo.

35. Nel caso di specie la Loten Navigation Company e la Ebony Maritime sostengono che la Lido II era stata obbligata a cambiare rotta in direzione della costa montenegrina per causa di forza maggiore. L'art. 2, lett. f), del regolamento esclude dal divieto d'ingresso nelle acque territoriali jugoslave i casi di forza maggiore. Tuttavia, il Consiglio di Stato non sembra ritenere che nel procedimento di cui è adito sia questione di forza maggiore e non ha formulato questioni pregiudiziali in merito al detto articolo. Di conseguenza, non vi è motivo di affrontare il problema.

36. Concludo pertanto che la soluzione adeguata alla prima e alla seconda questione è che l'art. 1, n. 1, lett. c) e d), del regolamento non soltanto vieta l'effettivo ingresso del traffico commerciale nelle acque territoriali della Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro), ma si applica anche qualora sussistano motivi sufficienti per ritenere un'imbarcazione in rotta per quelle acque a fini di traffico commerciale.

37. I problemi sollevati dalla prima e dalla seconda questione sono tuttavia collegati anche alla terza, che vado ad affrontare.

La terza questione

38. Nella terza questione il Consiglio di Stato chiede se sia o meno compatibile con il regolamento una norma nazionale che prevede, in caso di violazione di taluno dei divieti di cui all'art. 1 del regolamento, la confisca del carico trasportato da taluno dei mezzi di trasporto indicati nell'art. 10, secondo comma, del regolamento stesso.

L'art. 10 dispone, al primo comma [15], che ciascuno Stato membro determina le sanzioni da imporre in caso di violazione delle disposizioni del regolamento. Esso prevede poi, al secondo comma, che, qualora sia accertato che imbarcazioni, veicoli da trasporto, materiale rotabile, aeromobili e aerei da carico hanno violato il regolamento, questi possono essere confiscati dallo Stato membro le cui autorità competenti li hanno sequestrati o trattenuti.

39. La terza questione sembra essere dovuta in parte a ciò che chiaramente è un errore nella versione italiana del regolamento. Contrariamente a tutte le altre versioni linguistiche, quella italiana non menziona i carichi nel secondo comma dell'art. 10. Tuttavia, la normativa italiana di attuazione prescrive, in linea con le altre versioni del regolamento, e invero in linea con l'art. 25 della risoluzione, la confisca dei carichi che hanno violato l'embargo. Poiché il regolamento va interpretato alla luce di tutte le versioni linguistiche [16], la soluzione alla terza questione è immediata: la confisca del carico è compatibile con il regolamento. Il principio di legalità in materia penale (nullum crimen, nulla poena sine lege) ovviamente non è qui in discussione, in quanto la normativa italiana di attuazione prevede esplicitamente la confisca. E poiché la risoluzione, il regolamento e la normativa italiana hanno la stessa formulazione, non è necessario esaminare, come hanno fatto alcuni dei governi che hanno presentato osservazioni, se il regolamento disciplini in maniera esaustiva la questione delle sanzioni penali o se al contrario lasci intatta la competenza nazionale.

40. Potrebbe nondimeno essere d'ausilio esaminare se il diritto comunitario imponga condizioni diverse da quelle esplicitamente contenute nel regolamento, in merito alla confisca dei carichi.

41. La Corte ha avuto occasione di esaminare la sanzione della confisca di merci nell'ambito dei controlli nazionali sull'esportazione di materiale strategico. Nella causa Richardt [17] era sorta la questione se l'inosservanza di una restrizione nazionale del transito intracomunitario delle merci, allo scopo di proteggere la sicurezza esterna di uno Stato membro, potesse essere sanzionata con la confisca delle merci in questione. La Corte ha attirato l'attenzione sul principio di proporzionalità, dichiarando che: [18]

«spetta (...) al giudice nazionale valutare se il regime instaurato rispetti il principio di proporzionalità, tenendo conto di tutti gli elementi di ogni fattispecie, quali l'attitudine della merce a pregiudicare la sicurezza dello

15 — Citato supra, paragrafo 8.

16 — V., più di recente, sentenza 17 ottobre 1996, causa C-64/95, Lubella, Racc. pag. I-5105, punto 17.

17 — Sentenza 4 ottobre 1991, causa C-367/89 (Racc. pag. I-4621).

18 — Punto 25.

Stato, le circostanze in cui l'infrazione è stata commessa e la buona o mala fede dell'operatore che intendeva effettuare il transito e disponeva all'uopo dei documenti rilasciati da un altro Stato membro».

42. Nella causa Leifer e a., un altro caso analogo di controlli nazionali all'esportazione, la Corte ha ribadito che la facoltà di sanzionare penalmente rientra nella competenza degli Stati membri, ma che le pene previste non possono essere sproporzionate rispetto allo scopo perseguito della pubblica sicurezza [19]. La Corte si è ancora richiamata ai criteri citati supra [20].

43. Non può esservi dubbio sul fatto che, in fattispecie analoghe alla presente, si deve osservare il principio di proporzionalità, e le autorità nazionali competenti devono tener conto dei criteri richiamati. Tuttavia, contrariamente ai casi citati, nei quali la normativa nazionale in questione era stata adottata in deroga alle disposizioni comunitarie, la confisca decisa nel caso di specie è una sanzione per la violazione di regole di diritto comunitario, contenute nel regolamento. Di conseguenza vanno applicati altri principi, descritti dalla Corte nella causa Commissione/Grecia [21]:

«(...) si deve rilevare che, qualora una disciplina comunitaria non contenga una specifica norma sanzionatoria di una violazione o che rinvii in merito alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali, l'art. 5 del Trattato impone agli Stati membri di adottare tutte le misure atte a garantire la portata e l'efficacia del diritto comunitario.

A tal fine, pur conservando la scelta delle sanzioni, essi devono segnatamente vegliare a che le violazioni del diritto comunitario siano sanzionate, sotto il profilo sostanziale e procedurale, in termini analoghi a quelli previsti per le violazioni del diritto interno simili per natura ed importanza e che, in ogni caso, conferiscano alla sanzione stessa un carattere di effettività, di proporzionalità e di capacità dissuasiva».

19 — Sentenza 17 ottobre 1995, causa C-83/94 (Racc. pag. I-3231, punto 39).

20 — Punto 40.

21 — Sentenza 21 settembre 1989, causa 68/88 (Racc. pag. 2965, punti 23 e 24). V. anche sentenze 10 luglio 1990, causa C-326/88, Hansen (Racc. pag. I-2911, punto 17); 2 ottobre 1991, causa C-7/90, Vandevenne e a. (Racc. pag. I-4371, punto 11); 8 giugno 1994, cause C-382/92, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. I-2435, punto 55), e C-383/92, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. I-2479, punto 40); 26 ottobre 1995, causa C-36/94, Siesse (Racc. pag. I-3573, punto 20); sentenza 12 settembre 1996, cause riunite C-58/95, C-75/95, C-112/95, C-119/95, C-123/95, C-135/95, C-140/95, C-141/95, C-154/95 e C-157/95, Gallotti e a. (Racc. pag. I-4345, punto 14), e sentenza 26 settembre 1996, causa C-341/94, Allain (Racc. pag. I-4631, punto 24).

44. Nel caso di specie i detti principi andrebbero applicati tenendo conto del forte interesse pubblico all'effettiva attuazione dell'embargo nei confronti della Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro). Come ha dichiarato la Corte nella causa Bosphorus, il regolamento persegue un obiettivo di interesse generale fondamentale per la Comunità internazionale, vale a dire porre fine allo stato di guerra nella regione e alle massicce violazioni dei diritti dell'uomo e del diritto umanitario internazionale nella Repubblica di Bosnia-Erzegovina [22].

45. La Ebony Maritime e la Loten Navigation Company si richiamano anche al rispetto dei diritti fondamentali, parte integrante e di rilievo dei principi generali del diritto di cui la Corte garantisce il rispetto [23]. Più in particolare, essi sottolineano il principio nulla poena sine culpa. Essi lamentano che la normativa italiana impone sanzioni al proprietario del carico senza esigere la prova della sua colpa. Si sostiene che il sistema equivarrebbe a un sistema di responsabilità penale oggettiva.

46. Dall'ordinanza di rinvio non risulta chiaramente se questa valutazione della normativa italiana sia corretta. In ogni caso, un sistema di responsabilità penale oggettiva non è in via di principio incompatibile con il diritto comunitario. Nella sentenza Hansen [24] la Corte ha ammesso che un sistema del genere si giustificava in quanto mezzo per fare applicare le regole in materia di periodi di guida e di riposo dettate dal regolamento (CEE) del Consiglio 25 marzo 1969, n. 543, relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada [25]. Ne consegue che, alla luce dell'interesse pubblico assai più forte in gioco, una responsabilità penale oggettiva sarebbe ammissibile anche nell'attuazione del regolamento in esame nel presente procedimento.

47. Quanto alla confisca, è possibile che si debba prendere in considerazione il diritto di proprietà, benché non sia stato fatto valere in modo specifico. Anche qui, comunque, si tratta essenzialmente di un esame di proporzionalità, che nel caso di specie dovrebbe tener conto dell'obiettivo di interesse generale menzionato in precedenza [26].

48. Spetta al giudice a quo, alla luce di queste considerazioni, decidere se la confisca del carico della Lido II fosse o meno appropriata. È evidente tuttavia che non vi è ragione di ritenere, nel risolvere la terza questione, che una disposizione di una normativa nazionale che prescrive la confisca sia di per sé incompatibile con il regolamento.

22 — Citata alla nota 1, punto 26 della sentenza.

23 — Parere 2/94 del 28 marzo 1996 (Racc. pag. I-1759, punti 32 e 33).

24 — Citata alla nota 21, punto 19. V. anche conclusioni dell'avvocato generale Van Gerven, paragrafi 11-15.

25 — GU L 77, pag. 49.

26 — V. le mie conclusioni nella causa Bosphorus (citata alla nota 1), paragrafi 54-68.

Conclusione

49. A mio parere le questioni sollevate dal Consiglio di Stato andrebbero risolte nei seguenti termini:

«1) L'art. 1, n. 1, lett. c) e d), del regolamento (CEE) del Consiglio n. 990/93 non soltanto vieta l'effettivo ingresso del traffico commerciale nelle acque territoriali della Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro), ma si applica anche qualora sussistano motivi sufficienti per ritenere un'imbarcazione in rotta per quelle acque a fini di traffico commerciale.

2) Una disposizione di una normativa nazionale la quale, per i casi di violazione di uno dei divieti di cui all'art. 1 del suddetto regolamento, prescriva la confisca del carico trasportato da taluno dei mezzi di trasporto elencati al secondo comma dell'art. 10 dello stesso regolamento, è con questo compatibile».