SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

14 ottobre 2004 *

Nella causa C-299/02,

avente ad oggetto un ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE,

proposto il 23 agosto 2002,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. K.H.I. Simonsson e H.M.H. Speyart, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dal sig. H.G. Sevenster e dalla sig.ra S. Terstal, in qualità di agenti,

convenuto,

* Lingua processuale: l'olandese.

LA CORTE (Prima Sezione),

composta dal sig. P. Jann (relatore), presidente di sezione, dal sig. A. Rosas e dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, giudici,

avvocato generale: sig. P. Léger
cancelliere: sig. R. Grass

vista la fase scritta del procedimento,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 27 maggio 2004,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il suo ricorso, la Commissione delle Comunità europee chiede che la Corte voglia dichiarare che il Regno dei Paesi Bassi, avendo adottato e mantenuto in vigore l'art. 311 del Wetboek van Koophandel (codice commerciale) e l'art. 8:169 del Burgerlijk Wetboek (codice civile), disposizioni ai sensi delle quali vengono stabilite condizioni per quanto riguarda:

— la cittadinanza degli azionisti e degli amministratori di società proprietarie di una nave marittima che queste ultime intendono immatricolare nei Paesi Bassi, e

— la cittadinanza e la residenza degli amministratori di società armatrici di navi marittime immatricolate nei Paesi Bassi e delle persone fisiche preposte alla direzione quotidiana della sede a partire dalla quale viene esercitata nei Paesi Bassi l'attività di navigazione marittima necessaria ai fini dell'immatricolazione di una nave nei registri olandesi,

è venuto meno agli obblighi che gli incombono ai sensi degli artt. 43 CE e 48 CE.

Contesto normativo

La normativa internazionale

2 L'art. 91, n. 1, della convenzione delle Nazioni Unite sul diritto marittimo del 10 dicembre 1982, alla quale la Comunità ha aderito con decisione del Consiglio 23 marzo 1998, 98/392/CE (GU L 179, pag. 1; in prosieguo: la «convenzione di Montego Bay»), dispone che «[o]gni Stato stabilisce le condizioni che regolamentano la concessione alle navi della sua nazionalità, dell'immatricolazione nel suo territorio, del diritto di battere la sua bandiera. (...) Fra lo Stato e la nave deve esistere un legame effettivo».

3 L'art. 94 della convenzione di Montego Bay stabilisce, al n. 1, che «[o]gni Stato esercita efficacemente la propria giurisdizione e il proprio controllo su questioni di carattere amministrativo, tecnico e sociale sulle navi che battono la sua bandiera», ed elenca, nei successivi numeri, una serie di misure che lo Stato di bandiera è tenuto ad adottare a tale effetto.

La normativa nazionale

4 Ai sensi dell'art. 311, nn. 1 e 3, del Wetboek van Koophandel:

«1. Una nave ha la nazionalità olandese quando ricorrono le seguenti condizioni:

a) la nave appartiene almeno per i due terzi a una o più persone fisiche o a società in possesso della nazionalità di uno Stato membro delle Comunità europee [in prosieguo: la «cittadinanza comunitaria»] o di un altro Stato parte dell'accordo sullo Spazio economico europeo [in prosieguo: la «cittadinanza SEE»];

b) la o le persone previste sub a) esercitano l'attività di navigazione marittima nei Paesi Bassi attraverso l'intermediazione di un'impresa con sede in tale Stato o che ivi possieda una sede secondaria (...) e garantiscono la gestione della nave principalmente a partire dai Paesi Bassi;

c) la direzione quotidiana della sede prevista sub b) è garantita da una o più persone fisiche aventi la cittadinanza [comunitaria] o [SEE];

d) la o le persone fisiche previste sub c) dispongono di poteri di rappresentanza per tutte le questioni connesse alla gestione della nave e riguardanti la nave, il suo capitano e gli altri membri dell'equipaggio.

(...)

3. Ai fini del presente articolo, per persona giuridica avente la nazionalità [comunitaria] o [SEE] si intende una persona giuridica costituita conformemente alla legislazione di uno Stato membro delle Comunità europee o di un altro Stato parte dell'accordo sullo Spazio economico europeo (...) ed avente la sede sociale, l'amministrazione centrale o il centro di attività principale sul territorio di uno Stato membro delle Comunità europee o di un altro Stato parte dell'accordo sullo Spazio economico europeo, a condizione che:

a) quote che rappresentino almeno i due terzi del capitale sottoscritto risultino a nome di persone fisiche in possesso della cittadinanza [comunitaria] o [SEE] o di società nel senso del presente paragrafo, ab initio, e che la maggioranza degli amministratori possieda la cittadinanza [comunitaria] o [SEE], o che

b) tutti gli amministratori possiedano la cittadinanza [comunitaria] o [SEE]».

5 In forza dell'art. 8:160 del Burgerlijk Wetboek, una società d'armamento costituisce una specifica forma di coproprietà di una nave che consente a determinate persone fisiche di essere comproprietarie di una nave senza ricorrere all'intermediazione di una persona giuridica.

6 L'art. 8:163 del Burgerlijk Wetboek dispone che «qualsiasi società di armamento può assumere un contabile [amministratore]».

7 L'art. 8:169, n. 1, del Burgerlijk Wetboek stabilisce che «la funzione di contabile [amministratore] cessa se (...) non possiede più la cittadinanza [comunitaria] o [SEE] o se stabilisce la sua residenza al di fuori del territorio di uno Stato membro delle Comunità europee [in prosieguo: la "residenza comunitaria"] o di un altro Stato parte dell'accordo sullo Spazio economico europeo [in prosieguo: la "residenza SEE"]».

Il procedimento precontenzioso

8 Dopo aver posto il Regno dei Paesi Bassi in condizione di presentare le sue osservazioni, il 27 gennaio 2000 la Commissione gli ha inviato un parere motivato rilevando che taluni aspetti della normativa nazionale che disciplina l'immatricolazione e la gestione delle navi marittime le sembravano incompatibili con l'art. 43 CE, letto in combinato disposto con l'art. 48 CE. Essa ha pertanto invitato tale Stato membro a conformarsi ai suoi obblighi risultanti dal Trattato CE entro un termine di due mesi a decorrere dalla notificazione del suddetto parere motivato. Non essendo soddisfatta della risposta fornita dalle autorità olandesi, con lettera 8 maggio 2000 la Commissione ha deciso di proporre il presente ricorso.

Sul ricorso

9 A sostegno del suo ricorso la Commissione fa valere, in sostanza, tre censure riguardanti le condizioni richieste dal Regno dei Paesi Bassi per poter immatricolare una nave in tale Stato membro (in prosieguo: il «regime di immatricolazione delle navi di cui trattasi»). Tali censure riguardano l'incompatibilità con l'art. 43 CE della condizione in base alla quale:

— una parte degli azionisti di una società comunitaria proprietaria della nave deve avere la cittadinanza comunitaria o SEE;

— gli amministratori di una società comunitaria proprietaria della nave devono avere la cittadinanza comunitaria o SEE, e/o

— le persone fisiche preposte alla direzione quotidiana della sede olandese (in prosieguo: i «rappresentanti in loco») di un proprietario comunitario della nave devono avere la cittadinanza comunitaria o SEE.

10 Inoltre, la Commissione sottopone due addebiti riguardanti le condizioni richieste dal Regno dei Paesi Bassi per la gestione delle navi da parte di una società di armamento (in prosieguo: il «regime di gestione delle navi di cui trattasi»). Tali addebiti riguardano l'incompatibilità con l'art. 43 CE della condizione in base alla quale:

— l'amministratore di una società d'armamento deve avere la cittadinanza comunitaria o SEE, e

— l'amministratore di una società d'armamento deve avere una residenza comunitaria o SEE.

Sulle prime tre censure

Argomenti delle parti

11 Secondo la Commissione, il regime d'immatricolazione delle navi di cui trattasi costituisce una restrizione della libertà di stabilimento.

12 Infatti, la Commissione sostiene che, per quanto tale regime possa essere giustificato dai motivi d'interesse generale connessi all'esercizio di un controllo effettivo, dev'essere considerato come sproporzionato rispetto al fine perseguito.

13 Il governo dei Paesi Bassi rileva che il regime d'immatricolazione delle navi di cui trattasi non comporta alcuna restrizione della libertà di stabilimento.

14 Inoltre, tale governo sostiene che, anche volendo supporre che tale regime comporti una restrizione della libertà di stabilimento, sarebbe giustificato da motivi di interesse generale relativi alla necessità di esercitare un controllo e una giurisdizione effettivi sulle navi battenti bandiera olandese.

Giudizio della Corte

15 Secondo una costante giurisprudenza, l'art. 43 CE osta a qualsiasi provvedimento nazionale che, anche se si applica senza discriminazioni in base alla cittadinanza, possa ostacolare o scoraggiare l'esercizio, da parte dei cittadini comunitari, della libertà di stabilimento garantita dal Trattato (v., in tal senso, sentenza 31 marzo 1993, causa C-19/92, Kraus, Racc. pag. I-1663, punto 32).

16 Dall'art. 48 CE emerge che il diritto alla libertà di stabilimento è garantito non solo ai cittadini comunitari, ma anche alle società costituite conformemente alla legislazione di uno Stato membro e aventi la sede sociale, l'amministrazione centrale o il centro di attività principale all'interno della Comunità (v., in tal senso, sentenze 27 settembre 1988, causa 81/87, Daily Mail and General Trust, Racc. pag. 5483; 9 marzo 1999, causa C-212/97, Centros, Racc. pag I-1459, punto 18, e 5 novembre 2002, causa C-208/00, Überseering, Racc. pag. I-9919, punto 56).

17 La libertà di stabilimento, in mancanza di misure comunitarie di armonizzazione, può essere limitata da normative nazionali giustificate dalle ragioni menzionate all'art. 46, n. 1, CE o da motivi imperativi di interesse generale (v., in tal senso, sentenze 28 aprile 1977, causa 71/76, Thieffry, Racc. pag. 765, punti 12 e 15, e Kraus, cit., punto 32).

18 In tale contesto, spetta agli Stati membri decidere in merito al livello al quale intendono garantire la tutela degli scopi previsti dall'art. 46, n. 1, CE e dell'interesse generale nonché in merito al modo in cui detto livello dev'essere raggiunto. Tuttavia possono provvedere a ciò solo entro i limiti tracciati dal Trattato e, in particolare, nel rispetto del principio di proporzionalità, che richiede che le misure adottate siano

idonee a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non vadano oltre quanto necessario per il suo raggiungimento (v., in tal senso, sentenze 20 maggio 1992, causa C-106/91, Ramrath, Racc. pag. I-3351, punti 29 e 30, e Kraus, cit., punto 32).

19 Nella fattispecie, occorre osservare che il regime d'immatricolazione delle navi di cui trattasi ha l'effetto di restringere la libertà di stabilimento dei proprietari delle suddette navi. Infatti, se le società proprietarie che intendono immatricolare le loro navi nei Paesi Bassi non soddisfano le condizioni controverse, al fine di procedere a tale immatricolazione non possono far altro che modificare conseguentemente la struttura del loro capitale sociale o dei loro organi d'amministrazione, modifiche in grado di implicare profondi sconvolgimenti in seno a una società e altresì l'espletamento di numerose formalità non prive di conseguenze sul piano economico. Parimenti, i proprietari delle navi devono adattare la loro politica di assunzione al fine di escludere dai rappresentanti in loco qualsiasi cittadino di uno Stato terzo rispetto alla Comunità o al SEE.

20 A tale riguardo, non può essere accolto l'argomento invocato dal governo dei Paesi Bassi in base al quale, a differenza di una condizione di cittadinanza connessa a uno Stato membro, un requisito di cittadinanza comunitaria o SEE non è atto a costituire una «restrizione» ai sensi dell'art. 43 CE. Infatti, in mancanza di una norma armonizzata valida per l'intera Comunità, un requisito di cittadinanza comunitaria o SEE, alla stessa stregua di un requisito di cittadinanza di uno specifico Stato membro, può costituire un ostacolo alla libertà di stabilimento.

21 Una restrizione come quella di cui trattasi non può essere giustificata dalla necessità di esercitare un controllo e una giurisdizione effettivi sulle navi battenti bandiera olandese. Il regime olandese d'immatricolazione delle navi non è idoneo a garantire il conseguimento di tali scopi e va oltre quanto necessario per il loro raggiungimento. Infatti, è difficile concepire in che termini la struttura del capitale

sociale o degli organi d'amministrazione delle società proprietarie della nave o, ancora, la cittadinanza del rappresentante in loco possano incidere sull'esercizio di un controllo effettivo dello Stato di bandiera sulla nave. Tali circostanze hanno scarso rilievo per l'adozione di misure quali l'ispezione della nave, la registrazione dei dati che la riguardano, la verifica delle qualifiche e delle condizioni di lavoro dell'equipaggio, nonché l'apertura e la conduzione di un'inchiesta in caso di sinistro o di incidente di navigazione in alto mare.

22 A tale proposito, l'argomento svolto dal governo dei Paesi Bassi per stabilire il carattere proporzionato del suddetto regime non può essere accolto.

23 Quanto all'argomento secondo cui il Regno dei Paesi Bassi sarebbe tenuto ad adottare il regime in questione in forza degli artt. 91, n. 1, e 94, n. 1, della Convenzione di Montego Bay, è sufficiente constatare che, come ha dimostrato l'avvocato generale ai paragrafi 51-59 delle sue conclusioni, le summenzionate disposizioni della suddetta Convenzione non contengono un siffatto obbligo per il Regno dei Paesi Bassi.

24 Per quanto attiene all'argomento in base al quale la stessa Comunità esplicita tale condizione nel suo diritto derivato, occorre constatare che, seppur nell'ambito di un regime comunitario armonizzato possano essere ammessi requisiti di cittadinanza comunitaria o SEE, gli Stati membri non sono legittimati a introdurre unilateralmente questi ultimi nella loro normativa nazionale.

25 Per quanto riguarda l'argomento secondo cui, perché sia assicurato un controllo effettivo, è necessario garantire un legame con il proprietario effettivo (l'ultimo avente diritto con riferimento alla proprietà della nave), occorre rammentare che, ai fini di tale controllo, è sufficiente prevedere che la direzione della nave debba essere

garantita a partire da una sede situata nei Paesi Bassi da una persona che dispone del potere di rappresentanza (v., in tal senso, sentenza 25 luglio 1991, causa C-221/89, Factortame e a., Racc. pag. I-3905, punto 36). In tal modo, lo Stato membro può intervenire direttamente nei confronti del rappresentante del proprietario della nave.

26 Per quanto riguarda l'argomento in base al quale il requisito di cittadinanza aumenta in modo considerevole le possibilità che la giurisdizione sia effettivamente esercitata, occorre constatare che la possibilità per uno Stato di esercitare la sua giurisdizione su una persona dipende soprattutto dalla raggiungibilità, sul piano pratico, di quest'ultima e non dalla sua cittadinanza. Ora, questo criterio risulta già soddisfatto quando la gestione della nave dev'essere garantita a partire da una sede ubicata nei Paesi Bassi da una persona che dispone del potere di rappresentare il proprietario della nave.

27 Alla luce di tali circostanze le prime tre censure sono fondate.

Sulla quarta e quinta censura

Argomenti delle parti

28 Secondo la Commissione, il regime di gestione delle navi di cui trattasi costituisce una restrizione della libertà di stabilimento.

29 Inoltre, la Commissione sostiene che, anche se il suddetto regime può essere giustificato dai motivi d'interesse generale connessi all'esercizio di un controllo effettivo, dev'essere ritenuto sproporzionato rispetto al fine perseguito.

30 Il governo dei Paesi Bassi rileva che il regime di gestione delle navi di cui trattasi non restringe la libertà di stabilimento.

31 Comunque, secondo tale governo, anche supponendo che tale regime comporti una restrizione, essa sarebbe giustificata da motivi di interesse generale relativi alla necessità di esercitare un controllo e una giurisdizione effettivi sulle navi battenti bandiera olandese.

Giudizio della Corte

32 Nella fattispecie, occorre osservare che il regime di gestione delle navi di cui trattasi ha l'effetto di restringere la libertà di stabilimento dei proprietari delle suddette navi. Infatti, ai cittadini comunitari che intendono operare sotto forma di società di armamento con un amministratore cittadino di uno Stato terzo o residente in uno Stato terzo è fatto divieto in tal senso.

33 Una restrizione come quella in questione non può essere giustificata dalla necessità di esercitare un controllo e una giurisdizione effettivi sulle navi battenti bandiera dei Paesi Bassi. Il regime olandese di gestione delle navi non è idoneo a garantire il conseguimento di tali scopi e va oltre quanto necessario per il loro raggiungimento. Infatti, è difficile concepire in che termini la cittadinanza e la residenza degli amministratori di società armatrici proprietarie di navi possano incidere sull'esercizio di un controllo effettivo da parte dello Stato di bandiera sulla nave.

34 A tale riguardo, per quanto riguarda il requisito di cittadinanza, emerge ai punti 23-26 della presente sentenza che gli argomenti svolti dal governo dei Paesi Bassi per comprovare il carattere proporzionato del suddetto regime devono essere respinti.

35 Quanto alla condizione relativa alla residenza, l'argomento sollevato dal governo dei Paesi Bassi non può essere accolto.

36 In merito all'argomento secondo il quale la condizione relativa alla residenza aumenta in modo considerevole le possibilità che la giurisdizione sia effettivamente esercitata, si deve constatare che il fatto che uno Stato membro possa esercitare la sua giurisdizione su una persona dipende soprattutto dalla raggiungibilità, sul piano pratico, di quest'ultima e non dalla sua residenza. Orbene, tale criterio risulta già ricorrere se la gestione della nave dev'essere garantita da una sede ubicata nei Paesi Bassi da una persona che dispone del potere di rappresentare il proprietario della nave.

37 Per quanto attiene all'argomento secondo il quale, tenuto conto della situazione geografica dei Paesi Bassi, una persona che abbia stabilito la residenza al di fuori della Comunità o di uno degli Stati parte dell'accordo sullo Spazio economico europeo non può occuparsi correttamente della direzione quotidiana che spetta all'amministratore di una società armatrice, occorre rammentare ancora una volta che la possibilità per uno Stato di esercitare la sua giurisdizione su una persona dipende soprattutto dalla raggiungibilità, sul piano pratico, di quest'ultima e non dalla sua residenza. In tale contesto, è sufficiente richiedere che la direzione ella nave sia garantita a partire da una sede situata nei Paesi Bassi da una persona che dispone del potere di rappresentare il proprietario di tale nave.

38 Alla luce di tali circostanze, la quarta e la quinta censura sono fondate.

39 Considerato quanto sopra esposto, occorre constatare che il Regno dei Paesi Bassi, avendo adottato e mantenuto in vigore l'art. 311 del Wetboek van Koophandel e l'art. 8:169 del Burgerlijk Wetboek, disposizioni ai sensi delle quali vengono stabilite condizioni per quanto riguarda:

— la cittadinanza degli azionisti di società proprietarie di un natante marino che queste ultime intendono immatricolare nei Paesi Bassi;

— la cittadinanza degli amministratori di società proprietarie di un natante marino che queste ultime intendono immatricolare nei Paesi Bassi;

— la cittadinanza delle persone fisiche preposte alla direzione quotidiana della sede a partire dalla quale viene esercitata nei Paesi Bassi l'attività di navigazione marittima necessaria ai fini dell'immatricolazione di una nave nei registri olandesi;

— la cittadinanza degli amministratori di società armatrici di natanti marini immatricolati nei Paesi Bassi, e

— la residenza degli amministratori di società armatrici di natanti marini immatricolati nei Paesi Bassi,

è venuto meno agli obblighi che gli incombono ai sensi degli artt. 43 CE e 48 CE.

Sulle spese

40 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, il Regno dei Paesi Bassi, rimasto soccombente, dev'essere condannato alle spese.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara e statuisce:

1) **Il Regno dei Paesi Bassi, avendo adottato e mantenuto in vigore l'art. 311 del Wetboek van Koophandel e l'art. 8:169 del Burgerlijk Wetboek, disposizioni ai sensi delle quali vengono stabilite condizioni per quanto riguarda:**

— **la cittadinanza degli azionisti di società proprietarie di un natante marino che queste ultime intendono immatricolare nei Paesi Bassi;**

— **la cittadinanza degli amministratori di società proprietarie di un natante marino che queste ultime intendono immatricolare nei Paesi Bassi;**

— **la cittadinanza delle persone fisiche preposte alla direzione quotidiana della sede a partire dalla quale viene esercitata nei Paesi Bassi l'attività di navigazione marittima necessaria ai fini dell'immatricolazione di una nave nei registri olandesi;**

— **la cittadinanza degli amministratori di società armatrici di natanti marini immatricolati nei Paesi Bassi; e**

— **la residenza degli amministratori di società armatrici di natanti marini immatricolati nei Paesi Bassi,**

è venuto meno agli obblighi che gli incombono ai sensi degli artt. 43 CE e 48 CE.

Firme