SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

12 febbraio 2009 *

Nella causa C-45/07,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'art. 226 CE, proposto il 2 febbraio 2007,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. K. Simonsson, M. Konstantinidis, F. Hoffmeister e I. Zervas, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica ellenica, rappresentata dalle sig.re A. Samoni-Rantou e S. Chala, in qualità di agenti,

convenuta,

* Lingua processuale: il greco.

sostenuta da:

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dalla sig.ra I. Rao, in qualità di agente, assistita dal sig. D. Anderson, QC,

interveniente,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. C.W.A. Timmermans (relatore), presidente di sezione, dai sigg. J.-C. Bonichot, K. Schiemann, J. Makarczyk e dalla sig.ra C. Toader, giudici,

avvocato generale: sig. Y. Bot
cancelliere: sig.ra M. Ferreira, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 13 novembre 2008,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 20 novembre 2008,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il suo ricorso la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica ellenica, avendo sottoposto all'Organizzazione marittima internazionale (IMO) una proposta (MSC 80/5/11; in prosieguo: la «proposta controversa») in merito al controllo di conformità delle navi e degli impianti portuali ai requisiti previsti dal capitolo XI-2 della convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare, stipulata a Londra il 1° novembre 1974 (in prosieguo: la «Convenzione SOLAS»), e dal codice internazionale relativo alla sicurezza delle navi e degli impianti portuali (in prosieguo: il «codice ISPS»), è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 10 CE, 71 CE e 80, n. 2, CE.

2 Con ordinanza del Presidente della Corte 2 agosto 2007, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord è stato ammesso a intervenire nella causa a sostegno della Repubblica ellenica.

Contesto normativo

3 Il regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 31 marzo 2004, n. 725, relativo al miglioramento della sicurezza delle navi e degli impianti portuali (GU L 129, pag. 6; in prosieguo: il «regolamento»), al suo art. 1, rubricato «Obiettivi», dispone quanto segue:

«1. Il presente regolamento ha, come obiettivo principale, l'introduzione e l'applicazione delle misure comunitarie finalizzate a migliorare la sicurezza delle navi adibite al

commercio internazionale ed al traffico nazionale, nonché dei relativi impianti portuali, contro le minacce di azioni illecite intenzionali.

2. Il regolamento intende inoltre fornire una base per l'interpretazione e l'applicazione armonizzate e per il controllo comunitario delle misure speciali per migliorare la sicurezza marittima adottate dalla Conferenza diplomatica dell'IMO il 12 dicembre 2002, che ha modificato la [Convenzione SOLAS] e che ha istituito il [Codice ISPS]».

4 Al suo art. 3, rubricato «Misure comuni e ambito di applicazione», il regolamento prevede che:

«1. Per quanto riguarda il traffico marittimo internazionale, gli Stati membri applicano integralmente, entro il 1° luglio 2004, le misure speciali per migliorare la sicurezza marittima della Convenzione SOLAS e la parte A del Codice ISPS, secondo le modalità e nei confronti delle navi, delle società e degli impianti portuali prescritti dagli strumenti suddetti.

2. Per quanto riguarda il traffico marittimo nazionale, gli Stati membri applicano, entro il 1° luglio 2005, le misure speciali per migliorare la sicurezza marittima della Convenzione SOLAS e della Parte A del Codice ISPS alle navi passeggeri di classe A ai sensi dell'articolo 4 della direttiva 98/18/CE del Consiglio, del 17 marzo 1998, relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri [GU L 144, pag. 1, come da ultimo modificata dalla direttiva della Commissione 29 luglio 2003, 2003/75/CE (GU L 190, pag. 6)], adibite al traffico nazionale nonché alle loro società, quali definite alla Regola IX/1 della Convenzione SOLAS, ed agli impianti portuali che ad esse prestano servizi.

3. Gli Stati membri decidono, dopo una valutazione obbligatoria dei rischi per la sicurezza, in che misura applicano, entro il 1° luglio 2007, le disposizioni del presente regolamento alle varie categorie di navi che effettuano servizio nazionale diverse da quelle di cui al paragrafo 2, alle loro società e agli impianti portuali che ad esse prestano servizi. Il livello globale di sicurezza non dovrebbe essere compromesso da una decisione di questo tipo.

(…)

4. Nell'applicare le disposizioni di cui ai paragrafi 1, 2 e 3, gli Stati membri tengono pienamente conto degli orientamenti contenuti nella parte B del Codice ISPS.

5. Gli Stati membri si conformano alle disposizioni dei punti seguenti della parte B del Codice ISPS, come se queste fossero obbligatorie:

(…)».

5 L'art. 9, n. 1, del regolamento, rubricato «Attuazione e controllo della conformità», così dispone:

«Gli Stati membri assolvono i compiti di amministrazione e di controllo derivanti dalle disposizioni delle misure speciali per migliorare la sicurezza marittima della

Convenzione SOLAS e del Codice ISPS. Essi provvedono affinché, ai fini dell'attuazione delle disposizioni del presente regolamento, vengano predisposti ed effettivamente attivati tutti i mezzi necessari».

6 L'art. 11 del regolamento, dal titolo «Procedura di comitato», afferma, al n. 1, che «[l]a Commissione è assistita da un comitato».

7 L'allegato I del regolamento contiene il testo degli emendamenti con cui è stato introdotto il nuovo capitolo XI-2 nell'allegato della Convenzione SOLAS, come modificata. Nell'allegato II dello stesso regolamento figura il testo del codice ISPS, come modificato.

8 L'art. 7, n. 1, primo comma, della decisione del Consiglio 28 giugno 1999, 1999/468/CE, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione (GU L 184, pag. 23), così recita:

«Ogni comitato adotta il proprio regolamento interno su proposta del presidente, basandosi su un regolamento di procedura tipo che sarà pubblicato nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*».

9 L'art. 2 del regolamento interno tipo — decisione del Consiglio 1999/468/CE (GU 2001, C 38, pag. 3; in prosieguo: il «regolamento interno tipo»), rubricato «Ordine del giorno», al suo n. 2 prevede quanto segue:

«L'ordine del giorno distingue tra:

(…)

b) le altre questioni sottoposte all'esame del comitato per informazione o semplice scambio di punti di vista, sia su iniziativa del presidente, sia su richiesta scritta di un membro del comitato (…)».

Procedimento precontenzioso

10 Il 18 marzo 2005 la Repubblica ellenica ha sottoposto al comitato di sicurezza marittima dell'IMO la proposta controversa. Con tale proposta detto Stato membro ha invitato il comitato di cui sopra ad esaminare l'istituzione di liste di controllo («check lists») o di altri strumenti appropriati per assistere gli Stati contraenti della Convenzione SOLAS nella verifica della conformità delle navi e degli impianti portuali ai requisiti previsti dal capitolo XI-2 dell'allegato della suddetta convenzione e dal codice ISPS.

11 Il 10 maggio 2005 la Commissione, ritenendo che in tal modo la Repubblica ellenica avesse presentato presso un'organizzazione internazionale una posizione nazionale in un settore rientrante nella competenza esterna esclusiva della Comunità europea, ha notificato a tale Stato membro una lettera di diffida, alla quale quest'ultimo ha risposto in data 7 luglio 2005.

12 Reputando tale risposta insoddisfacente, la Commissione ha emesso, in data 13 dicembre 2005, un parere motivato al quale la Repubblica ellenica ha risposto il 21 febbraio 2006.

13 Non soddisfatta dalla risposta fornita dalla Repubblica ellenica al detto parere motivato, la Commissione ha deciso di introdurre il presente ricorso.

Sul ricorso

14 La Commissione fa valere che, con l'adozione del regolamento che ha integrato, nel diritto comunitario, il capitolo XI-2 dell'allegato della Convenzione SOLAS nonché il codice ISPS, la Comunità dispone della competenza esclusiva ad assumere obblighi internazionali nel settore contemplato dal regolamento medesimo. Ne consegue, a suo giudizio, che la Comunità è competente in via esclusiva ad assicurare la corretta applicazione a livello comunitario delle norme in subiecta materia e a discutere, con altri Stati contraenti dell'IMO, dell'adeguata attuazione o dell'ulteriore sviluppo delle stesse, conformemente ai due atti summenzionati. Gli Stati membri, quindi, non sarebbero più competenti a sottoporre posizioni nazionali all'IMO riguardo alle materie rientranti nella competenza esclusiva della Comunità, a meno che non siano stati espressamente autorizzati a tal fine da quest'ultima.

15 A tal riguardo occorre innanzi tutto rilevare che, a termini dell'art. 3, n. 1, lett. f), CE, l'instaurazione di una politica comune nel settore dei trasporti è specificamente menzionata tra gli obiettivi della Comunità (v., anche, sentenza 31 marzo 1971, causa 22/70, Commissione/Consiglio, detta «AETS», Racc. pag. 263, punto 20).

16 Ai sensi dell'art. 10 CE, poi, gli Stati membri devono, da un lato, adottare tutti i provvedimenti atti ad assicurare l'adempimento degli obblighi derivanti dal Trattato CE ovvero da atti delle istituzioni, e, dall'altro, astenersi da qualsiasi provvedimento che rischi di compromettere il raggiungimento degli scopi del Trattato stesso (sentenza AETS, cit., punto 21).

17 Dall'accostamento delle disposizioni citate emerge che, qualora vengano adottate norme comunitarie per il raggiungimento degli scopi del Trattato, gli Stati membri non possono, al di fuori dell'ambito delle istituzioni comuni, assumere impegni atti ad incidere su dette norme o ad alterarne l'efficacia (sentenza AETS, cit., punto 22).

18 É pacifico che le disposizioni del regolamento, il cui fondamento normativo è dato dall'art. 80, n. 2, CE, disposizione che, al suo secondo comma, fa riferimento all'art. 71 CE, costituiscono norme comunitarie adottate per il raggiungimento degli scopi del Trattato.

19 Pertanto, occorre esaminare se, sottoponendo al comitato di sicurezza marittima dell'IMO la proposta controversa, che la Repubblica ellenica non nega costituire una proposta nazionale, possa ritenersi che tale Stato membro abbia assunto impegni atti ad incidere sulle disposizioni del regolamento.

20 La Commissione afferma che la giurisprudenza scaturita dalla citata sentenza AETS si applica ad atti non vincolanti, come la proposta controversa, laddove la Repubblica ellenica fa valere che, sottoponendo tale proposta nell'ambito della sua partecipazione attiva ad un'organizzazione internazionale, essa non ha assunto un impegno ai sensi della giurisprudenza summenzionata. Detto Stato membro aggiunge che, in ogni caso, il fatto di aver presentato la proposta controversa all'IMO non ha condotto all'adozione di nuove norme all'interno di tale organizzazione internazionale.

21 Tuttavia, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 36 delle conclusioni, invitando il comitato di sicurezza marittima dell'IMO ad esaminare l'istituzione di liste di controllo («check lists») o di altri strumenti appropriati per assistere gli Stati contraenti della Convenzione SOLAS nella verifica della conformità delle navi e degli

impianti portuali ai requisiti previsti dal capitolo XI-2 dell'allegato di tale convenzione e dal codice ISPS, la Repubblica ellenica ha sottoposto al suddetto comitato una proposta idonea ad avviare un processo che può condurre all'adozione, da parte dell'IMO, di nuove norme relative al predetto capitolo XI-2 e/o al predetto codice.

22 Orbene, l'adozione di tali nuove norme produrrebbe, conseguentemente, effetti sul regolamento, in quanto il legislatore comunitario ha deciso, come risulta sia dall'art. 3 sia dagli allegati I e II del regolamento medesimo, di includere, in sostanza, questi due strumenti internazionali nel diritto comunitario.

23 Ciò premesso, la Repubblica ellenica, avendo determinato, con la proposta controversa, un simile processo, ha assunto un'iniziativa idonea ad incidere sulle disposizioni del regolamento, il che configura un inadempimento degli obblighi imposti dagli artt. 10 CE, 71 CE e 80, n. 2, CE.

24 Tale interpretazione non può essere inficiata dall'argomento della Repubblica ellenica secondo cui la Commissione avrebbe violato l'art. 10 CE rifiutando d'iscrivere la proposta controversa all'ordine del giorno della riunione del 14 marzo 2005 del comitato di regolamentazione della sicurezza marittima (comitato Marsec), previsto dall'art. 11, n. 1, del regolamento e la cui presidenza viene assicurata dal rappresentante della Commissione.

25 Invero la Commissione, per assolvere il proprio obbligo di leale cooperazione ai sensi dell'art. 10 CE, avrebbe potuto tentare di presentare la proposta de qua al comitato di regolamentazione della sicurezza marittima e di consentire un dibattito al riguardo. Infatti, dall'art. 2, n. 2, lett. b), del regolamento interno tipo emerge che tale comitato costituisce parimenti un contesto che permette scambi di punti di vista tra gli Stati

membri e la Commissione. Orbene, quest'ultima, garantendo la presidenza del comitato stesso, non può rendere impossibile siffatto scambio di punti di vista per il solo fatto che una proposta ha carattere nazionale.

26 Tuttavia, un'eventuale violazione da parte della Commissione dell'art. 10 CE non è idonea a consentire ad uno Stato membro di assumere iniziative atte ad incidere su norme comunitarie, adottate per conseguire gli obiettivi del Trattato, e ciò in violazione degli obblighi imposti allo Stato medesimo, in una causa come quella in esame, dagli artt. 10 CE, 71 CE e 80, n. 2, CE. Infatti, uno Stato membro non può permettersi di porre in essere unilateralmente provvedimenti correttivi o di difesa destinati ad ovviare all'eventuale trasgressione, da parte di un'istituzione, delle norme del diritto comunitario (v., per analogia, sentenza 23 maggio 1996, causa C-5/94, Hedley Lomas, Racc. pag. I-2553, punto 20 e giurisprudenza ivi citata).

27 A sostegno della propria tesi, la Repubblica ellenica invoca parimenti un gentlemen's agreement che sarebbe stato adottato dal Consiglio dell'Unione europea nel 1993 e che permetterebbe agli Stati membri di presentare proposte all'IMO, non solo collettivamente, ma anche individualmente, laddove non sia stata preventivamente definita alcuna posizione comune.

28 Tuttavia, i documenti che costituiscono tale presunto gentlemen's agreement non corroborano la tesi del suddetto Stato membro. Infatti, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 46 delle conclusioni, dai documenti indicati emerge, in sostanza, che la competenza esclusiva della Comunità non impedisce la partecipazione attiva degli Stati membri all'IMO, posto che le posizioni assunte da questi ultimi nell'ambito di tale organizzazione internazionale sono state oggetto, ex ante, di un coordinamento comunitario. Orbene, è pacifico che, nel caso di specie, un simile coordinamento non ha avuto luogo.

29 D'altronde, un gentlemen's agreement, anche ammesso che possieda la portata attribuitagli dalla Repubblica ellenica, non potrebbe in ogni caso incidere sulla ripartizione delle competenze tra gli Stati membri e la Comunità quale risulta dalle disposizione del Trattato, consentendo ad uno Stato membro, che agisca a titolo individuale nell'ambito della sua partecipazione ad un'organizzazione internazionale, di assumere impegni atti ad incidere su norme comunitarie adottate per raggiungere gli scopi del Trattato (v., in tal senso, sentenza 27 settembre 1988, causa 204/86, Grecia/ Consiglio, Racc. pag. 5323, punto 17).

30 Analogamente, non può trovare accoglimento l'argomento della Repubblica ellenica secondo cui, non avendo la Comunità lo status di membro dell'IMO, un obbligo di astensione dalla partecipazione attiva a tale organizzazione non garantirebbe la salvaguardia dell'interesse comunitario. Infatti, il semplice fatto che la Comunità non sia membro di un'organizzazione internazionale non autorizza in alcun modo uno Stato membro, che agisca a titolo individuale nell'ambito della sua partecipazione ad un'organizzazione internazionale, ad assumere impegni atti ad incidere su norme comunitarie adottate per perseguire gli scopi del Trattato.

31 Del resto, il fatto che la Comunità non abbia lo status di membro di un'organizzazione internazionale non impedisce che la sua competenza esterna possa essere effettivamente esercitata, segnatamente tramite gli Stati membri che agiscono congiuntamente nell'interesse della Comunità (v., in tal senso, parere 19 marzo 1993, 2/91, Racc. pag. I-1061, punto 5).

32 La Repubblica ellenica si richiama altresì all'art. 9, n. 1, del regolamento che, a suo avviso, assegna agli Stati membri la competenza esclusiva per attuare le prescrizioni sulla sicurezza stabilite da tale regolamento e fondate sulle modifiche della Convenzione SOLAS e del codice ISPS.

33 In proposito è sufficiente rilevare che la competenza degli Stati membri, che discende dalla disposizione citata, non implica l'esistenza in capo a questi ultimi di una competenza esterna ad adottare iniziative idonee ad incidere sulle disposizioni del regolamento.

34 All'udienza la Repubblica ellenica ha inoltre invocato l'art. 307, primo comma, CE. A suo giudizio, essendo divenuta membro dell'IMO prima della sua adesione alla Comunità, i suoi obblighi verso l'IMO e, più specificamente, il suo obbligo di partecipare attivamente a tale organizzazione internazionale in qualità di membro della stessa non sarebbero pregiudicati dalle disposizioni del Trattato.

35 Va rilevato tuttavia che l'art. 307, primo comma, CE può trovare applicazione solo qualora sussista un'incompatibilità tra, da un lato, un obbligo derivante dalla convenzione internazionale, conclusa dalla Repubblica ellenica prima della sua adesione alla Comunità e per la quale tale Stato è divenuto membro dell'IMO, e, dall'altro, un obbligo scaturente dal diritto comunitario (v., in tal senso, sentenza 4 luglio 2000, causa C-62/98, Commissione/Portogallo, Racc. pag. I-5171, punti 46 e 47).

36 In primo luogo, tutta l'argomentazione della Repubblica ellenica consiste nel sostenere che il fatto di aver sottoposto la proposta controversa al comitato di sicurezza marittima dell'IMO non sarebbe in contraddizione con gli obblighi che incombono su tale Stato membro in forza del diritto comunitario, circostanza che specificamente esclude la possibilità di ricorrere all'art. 307, primo comma, CE.

37 In secondo luogo, la Repubblica ellenica non dimostra che, in forza degli atti costitutivi dell'IMO e/o degli strumenti giuridici elaborati da tale organizzazione internazionale,

essa avrebbe avuto l'obbligo di sottoporre la proposta controversa al suddetto comitato.

38 Di conseguenza, si deve dichiarare che la Repubblica ellenica, avendo sottoposto all'IMO la proposta controversa, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 10 CE, 71 CE e 80, n. 2, CE.

Sulle spese

39 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, la Repubblica ellenica, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese.

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

1) **La Repubblica ellenica, avendo sottoposto all'Organizzazione marittima internazionale (IMO) una proposta (MSC 80/5/11) in merito al controllo di conformità delle navi e degli impianti portuali ai requisiti previsti dal capitolo XI-2 della convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare, stipulata a Londra il 1° novembre 1974, e dal codice internazionale**

relativo alla sicurezza delle navi e degli impianti portuali, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 10 CE, 71 CE e 80, n. 2, CE.

2) La Repubblica ellenica è condannata alle spese.

Firme