

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

3 giugno 2008*

Nel procedimento C-308/06,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dalla High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Regno Unito) con decisione 4 luglio 2006, pervenuta in cancelleria il 14 luglio 2006, nella causa

The Queen, su istanza di:

International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko),

International Association of Dry Cargo Shipowners (Intercargo),

Greek Shipping Co-operation Committee,

Lloyd's Register,

* Lingua processuale: l'inglese.

International Salvage Union

contro

The Secretary of State for Transport,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, L. Bay Larsen, presidenti di sezione, dai sigg. K. Schiemann, J. Makarczyk, P. Kūris, J. Malenovský (relatore), A.Ó Caoimh, dalla sig.ra P. Lindh e dal sig. J.-C. Bonichot, giudici,

avvocato generale: sig.ra J. Kokott

cancellieri: sig.re L. Hewlett, amministratore principale, e C. Strömholm, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 25 settembre 2007,

considerate le osservazioni presentate:

— per l'International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko), l'International Association of Dry Cargo Shipowners (Intercargo), il Greek Shipping

Co-operation Committee, il Lloyd's Register e l'International Salvage Union, dai sigg. C. Greenwood, QC, e H. Mercer, barrister;

- per il governo del Regno Unito, dalla sig.ra C. Gibbs, in qualità di agente, assistita dai sigg. C. Lewis e S. Wordsworth, barrister;

- per il governo danese, dal sig. J. Bering Liisberg e dalla sig.ra B. Weis Fogh, in qualità di agenti;

- per il governo estone, dal sig. L. Uiibo, in qualità di agente;

- per il governo ellenico, dalle sig.re A. Samoni-Rantou e S. Chala, nonché dal sig. G. Karipsiadis, in qualità di agenti;

- per il governo spagnolo, dal sig. M. Sampol Pucurull, in qualità di agente;

- per il governo francese, dai sigg. G. de Bergues e L. Butel, nonché dalla sig.ra C. Jurgensen, in qualità di agenti;

- per il governo italiano, dal sig. I.M. Braguglia, in qualità di agente, assistito dal sig. P. Gentili, avvocato dello Stato;

- per il governo cipriota, dal sig. D. Lysandrou e dalla sig.ra N. Charalampidou, in qualità di agenti;

- per il governo maltese, dal sig. S. Camilleri, in qualità di agente;

- per il governo svedese, dalle sig.re K. Wistrand e A. Falk, in qualità di agenti;

- per il Parlamento europeo, dalla sig.ra M. Gómez-Leal e dal sig. J. Rodrigues, in qualità di agenti;

- per il Consiglio dell'Unione europea, dalla sig.ra E. Karlsson e dal sig. E. Chaboureau, in qualità di agenti;

- per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. K. Simonsson, H. Ringbom e F. Hoffmeister, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 20 novembre 2007,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- ¹ La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sulla validità degli artt. 4 e 5 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 7 settembre 2005, 2005/35/CE, relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni (GU L 255, pag. 11, e — rettifiche — GU 2006, L 33, pag. 87, e L 105, pag. 65).

- ² Tale domanda è stata presentata nel contesto di una controversia tra l'International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko), l'International Association of Dry Cargo Shipowners (Intercargo), il Greek Shipping Co-operation Committee, il Lloyd's Register e l'International Salvage Union, da una parte, e il Secretary of State for Transport (Ministero dei Trasporti), dall'altra, a proposito dell'attuazione della direttiva 2005/35.

Contesto normativo

Il diritto internazionale

- ³ La convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, firmata a Montego Bay il 10 dicembre 1982 (in prosieguo: la «convenzione di Montego Bay»), è entrata in vigore il 16 novembre 1994. Essa è stata approvata a nome della Comunità europea con la decisione del Consiglio 23 marzo 1998, 98/392/CE (GU L 179, pag. 1).
- ⁴ L'art. 2 della convenzione di Montego Bay descrive il regime giuridico del mare territoriale nei seguenti termini:

«1. La sovranità dello Stato costiero si estende, al di là del suo territorio e delle sue acque interne e, nel caso di uno Stato-arcipelago, delle sue acque arcipelagiche, a una fascia adiacente di mare, denominata mare territoriale.

(...)

3. La sovranità sul mare territoriale si esercita alle condizioni della [convenzione di Montego Bay] e delle altre norme del diritto internazionale».

5 Ai sensi dell'art. 17 di tale convenzione:

«Alle condizioni della [convenzione di Montego Bay], le navi di tutti gli Stati, costieri o privi di litorale, godono del diritto di passaggio inoffensivo attraverso il mare territoriale».

6 L'art. 34 della detta convenzione precisa come segue il regime giuridico delle acque che formano stretti usati per la navigazione internazionale:

«1. Il regime del passaggio attraverso gli stretti usati per la navigazione internazionale, quale viene stabilito nella presente parte, non deve sotto alcun altro aspetto modificare né il regime giuridico delle acque di tali stretti, né l'esercizio di sovranità o giurisdizione su tali acque, sui relativi fondi marini, sul loro sottosuolo e sullo spazio aereo soprastante, da parte degli Stati rivieraschi.

2. La sovranità o la giurisdizione degli Stati rivieraschi viene esercitata conformemente alla presente parte e alle altre norme del diritto internazionale».

7 L'art. 42 della convenzione di Montego Bay così recita:

«1. Alle condizioni delle disposizioni della presente sezione, gli Stati rivieraschi possono emanare leggi e regolamenti relativi al passaggio in transito negli stretti, in merito a tutte o una qualsiasi delle seguenti materie:

(...)

- b) prevenzione, riduzione e controllo dell'inquinamento, attraverso l'applicazione delle pertinenti norme internazionali relative allo scarico nello stretto di idrocarburi, residui di idrocarburi, e altre sostanze nocive;

(...)».

- 8 La parte V di tale convenzione prevede un regime giuridico specifico applicabile alla zona economica esclusiva.

- 9 In tale parte, l'art. 56, n. 1, della detta convenzione stabilisce quanto segue:

«1. Nella zona economica esclusiva lo Stato costiero gode di:

- a) diritti sovrani sia ai fini dell'esplorazione, dello sfruttamento, della conservazione e della gestione delle risorse naturali, biologiche o non biologiche, che si trovano nelle acque soprastanti il fondo del mare, sul fondo del mare e nel relativo sottosuolo, sia ai fini di altre attività connesse con l'esplorazione e lo sfruttamento economico della zona, quali la produzione di energia derivata dall'acqua, dalle correnti e dai venti;

(...)».

10 Ai sensi dell'art. 58, n. 1, della stessa convenzione:

«Nella zona economica esclusiva tutti gli Stati, sia costieri sia privi di litorale, godono, conformemente alle specifiche disposizioni della convenzione [di Montego Bay], delle libertà di navigazione e di sorvolo, di posa in opera di condotte e cavi sottomarini, indicate all'articolo 87, e di altri usi del mare, leciti in ambito internazionale, collegati con tali libertà, come quelli associati alle operazioni di navi, aeromobili, condotte e cavi sottomarini, e compatibili con le altre disposizioni della [convenzione di Montego Bay]».

11 Secondo l'art. 79, n. 1, della convenzione di Montego Bay:

«Tutti gli Stati hanno il diritto di posare cavi e condotte sottomarine sulla piattaforma continentale conformemente alle disposizioni del presente articolo».

12 L'art. 89 di tale convenzione così dispone:

«Nessuno Stato può legittimamente pretendere di assoggettare alla propria sovranità alcuna parte dell'alto mare».

13 L'art. 90 della detta convenzione è formulato come segue:

«Ogni Stato, sia costiero sia privo di litorale, ha il diritto di far navigare nell'alto mare navi battenti la sua bandiera».

14 L'art. 116 della convenzione di Montego Bay così recita:

«Tutti gli Stati hanno diritto a che i soggetti aventi la loro nazionalità esercitino la pesca nell'alto mare (...).».

15 La parte XII di tale convenzione è dedicata alla protezione e preservazione dell'ambiente marino.

16 L'art. 211 della detta convenzione, contenuto in tale parte XII, enuncia quanto segue:

«1. Gli Stati, agendo tramite le competenti organizzazioni internazionali o una conferenza diplomatica generale, stabiliscono regole e norme internazionali atte a prevenire, ridurre e tenere sotto controllo l'inquinamento dell'ambiente marino causato da navi, e favoriscono l'adozione, attraverso gli stessi canali e ogni qualvolta sia opportuno, di sistemi di canalizzazione del traffico intesi a ridurre al minimo il rischio di incidenti che possano provocare l'inquinamento dell'ambiente marino, incluse le coste, e danni conseguenti agli interessi connessi degli Stati costieri. Tali regole e norme sono ugualmente riesaminate nel tempo, secondo necessità.

2. Gli Stati adottano leggi e regolamenti atti a prevenire, ridurre e tenere sotto controllo l'inquinamento dell'ambiente marino causato da navi che battono la loro bandiera o da essi immatricolate. Tali leggi e regolamenti debbono avere efficacia non inferiore rispetto alle regole e norme internazionali generalmente accettate, emanate attraverso la competente organizzazione internazionale o conferenza diplomatica generale.

(...)

4. Gli Stati costieri, nell'esercizio della propria sovranità nel proprio mare territoriale, possono adottare leggi e regolamenti per prevenire, ridurre e tenere sotto controllo l'inquinamento marino da parte di navi straniere, incluse le navi che esercitano il diritto di passaggio inoffensivo. Tali leggi e regolamenti non debbono ostacolare il passaggio inoffensivo delle navi straniere, ai sensi della parte II, sezione 3.

5. Gli Stati costieri, ai fini dell'applicazione prevista nella sezione 6, possono adottare nella propria zona economica esclusiva leggi e regolamenti atti a prevenire, ridurre e tenere sotto controllo l'inquinamento provocato da navi, che si conformino e diano applicazione alle regole e norme internazionali generalmente accettate, stabilite attraverso la competente organizzazione internazionale o conferenza diplomatica generale.

(...)).

¹⁷ La Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi, firmata a Londra il 2 novembre 1973, come completata dal protocollo del 17 febbraio 1978 (in prosieguo: la «convenzione Marpol 73/78»), istituisce alcune norme per la lotta all'inquinamento marino.

¹⁸ Le disposizioni in materia di prevenzione dell'inquinamento da idrocarburi sono sancite all'allegato I della convenzione Marpol 73/78.

¹⁹ Ai sensi della norma 9 di tale allegato, fatte salve le disposizioni delle norme 10 e 11 del detto allegato e del paragrafo 2 di tale norma 9, viene vietato ad ogni nave alla quale si applichi il detto allegato di scaricare in mare idrocarburi o miscele di acqua e idrocarburi, tranne nel caso in cui siano soddisfatte talune condizioni tassativamente elencate.

20 La norma 10 del detto allegato I prevede taluni metodi di prevenzione dell'inquinamento da idrocarburi dovuto alle navi in esercizio nelle zone speciali.

21 La norma 11 dello stesso allegato, intitolata «Eccezioni», dispone quanto segue:

«Le norme 9 e 10 del presente allegato non si applicano:

a) allo scarico in mare di idrocarburi o di miscele di idrocarburi effettuato da una nave per assicurare la propria sicurezza o quella di un'altra nave, o salvare delle vite umane in mare; o

b) allo scarico in mare di idrocarburi o di miscele di idrocarburi provenienti da un'avaria alla nave o al suo equipaggiamento:

i) a condizione che siano state prese tutte le ragionevoli precauzioni dopo l'avaria o la scoperta dello scarico per impedire o ridurre tale scarico, e

ii) tranne il caso in cui il proprietario o il comandante abbia agito con l'intenzione di provocare l'avaria o incautamente e con la consapevolezza che l'avaria sarebbe probabilmente avvenuta; o

c) allo scarico in mare di sostanze contenenti degli idrocarburi approvato dall'autorità [dello Stato di bandiera], quando tali sostanze siano utilizzate per lottare contro un particolare caso di inquinamento al fine di ridurre i danni dovuti a tale inquinamento. Ogni scarico di tale natura dovrà essere sottoposto

all'approvazione del governo sotto la cui giurisdizione sia previsto che lo scarico possa avvenire».

22 Le norme relative alla prevenzione dell'inquinamento causato dalle sostanze liquide nocive sono contenute nell'allegato II della convenzione Marpol 73/78.

23 La norma 5 di tale allegato vieta lo scarico in mare delle sostanze di cui al detto allegato, tranne nel caso in cui siano soddisfatte talune condizioni tassativamente elencate. La norma 6, lett. a)-c), dello stesso allegato riprende, in termini analoghi, le eccezioni previste dalla norma 11, lett. a)-c), dell'allegato I della convenzione Marpol 73/78.

Il diritto comunitario

24 Ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva 2005/35:

«1. La presente direttiva è applicabile, conformemente al diritto internazionale, agli scarichi di sostanze inquinanti:

a) nelle acque interne, compresi i porti, di uno Stato membro, nella misura in cui è applicabile il regime Marpol;

b) nelle acque territoriali di uno Stato membro;

- c) negli stretti utilizzati per la navigazione internazionale e soggetti al regime di passaggio di transito, come specificato nella parte III, sezione 2 della convenzione [di Montego Bay], nella misura in cui uno Stato membro abbia giurisdizione su tali stretti;

- d) nella zona economica esclusiva o in una zona equivalente di uno Stato membro, istituita ai sensi del diritto internazionale;

- e) in alto mare».

25 L'art. 4 di tale direttiva stabilisce quanto segue:

«Gli Stati membri provvedono affinché gli scarichi di sostanze inquinanti effettuati dalle navi in una delle aree di cui all'articolo 3, paragrafo 1, siano considerati violazioni se effettuati intenzionalmente, temerariamente o per negligenza grave. Tali violazioni sono considerate reati dalla decisione quadro 2005/667/GAI che completa la presente direttiva, e in presenza delle circostanze previste da tale decisione».

26 A norma dell'art. 5 della direttiva 2005/35:

«1. Lo scarico di sostanze inquinanti in una delle aree di cui all'articolo 3, paragrafo 1 non è considerato una violazione se soddisfa le condizioni di cui all'allegato I, norme 9, 10, 11 a) o 11 c), o all'allegato II, norme 5, 6 a) o 6 c), della convenzione Marpol 73/78.

2. Lo scarico di sostanze inquinanti nelle aree di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere c), d) e e), non è considerato una violazione da parte del proprietario, del comandante o dell'equipaggio posto sotto la responsabilità di quest'ultimo, se soddisfa le condizioni di cui all'allegato I, norma 11 b), o all'allegato II, norma 6 b), della convenzione Marpol 73/78».

27 L'art. 8 della direttiva 2005/35 così dispone:

«1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie ad assicurare che le violazioni di cui all'articolo 4 siano soggette a sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive, che possono comprendere sanzioni penali o amministrative.

2. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché le sanzioni di cui al paragrafo 1 si applichino a chiunque sia responsabile di una violazione ai sensi dell'articolo 4».

Causa principale e questioni pregiudiziali

28 I ricorrenti nella causa principale formano un gruppo di organizzazioni del settore del trasporto marittimo che rappresenta una parte sostanziale di tale settore. Essi hanno presentato dinanzi al giudice del rinvio un ricorso di legittimità («judicial review») relativo all'attuazione della direttiva 2005/35.

Con decisione 4 luglio 2006, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se, con riferimento agli stretti utilizzati per la navigazione internazionale, alla zona economica esclusiva o zona equivalente di uno Stato membro e all'alto mare, l'art. 5, n. 2, della direttiva [2005/35] sia invalido, in quanto limita le eccezioni di cui all'allegato I, norma 11, lett. b), (...) e all'allegato II, norma 6, lett. b), della convenzione Marpol 73/78 al proprietario, al comandante e all'equipaggio.

- 2) Se, con riferimento al mare territoriale di uno Stato membro:
 - a) l'art. 4 della direttiva [2005/35] sia invalido, in quanto impone agli Stati membri di applicare il criterio della negligenza grave ai fini dell'accertamento della responsabilità in caso di scarico di sostanze inquinanti; e/o

 - b) l'art. 5, n. 1, della direttiva [2005/35] sia invalido in quanto esclude l'applicazione delle eccezioni di cui all'allegato I, norma 11, lett. b), e all'allegato II, norma 6, lett. b), della convenzione Marpol 73/78.

- 3) Se l'art. 4 della direttiva [2005/35], imponendo agli Stati membri di adottare norme nazionali che includano il criterio della negligenza grave ai fini dell'accertamento della responsabilità e che puniscano lo scarico nelle acque territoriali, leda il diritto di passaggio inoffensivo riconosciuto dalla convenzione [di Montego Bay] e, in tal caso, se l'art. 4 sia, sotto tale profilo, invalido.

- 4) Se l'uso dell'espressione "negligenza grave" all'art. 4 della direttiva [2005/35] violi il principio della certezza del diritto e se, in tal caso, l'art. 4 sia, sotto tale profilo, invalido».

Sulla ricevibilità

30 Il governo francese nutre dubbi in merito alla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale poiché, a suo avviso, il giudice del rinvio non ha illustrato le circostanze in cui è stato adito. Diversamente da cause come quella definita con sentenza 10 dicembre 2002, causa C-491/01, *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco* (Racc. pag. I-11453), la detta domanda non preciserebbe che i ricorrenti nella causa principale hanno inteso esercitare un ricorso volto a contestare la trasposizione della direttiva 2005/35 da parte del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord.

31 A tale proposito occorre ricordare che, quando una questione concernente la validità di un atto adottato dalle istituzioni comunitarie è sollevata dinanzi ad un giudice nazionale, spetta a quest'ultimo giudicare se una decisione su tale punto sia necessaria per pronunciare la sua sentenza e, pertanto, chiedere alla Corte di statuire su tale questione. Di conseguenza, qualora le questioni sollevate dal giudice nazionale riguardino la validità di una disposizione di diritto comunitario, in via di principio la Corte è tenuta a statuire [sentenza *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco*, cit., punto 34 nonché la giurisprudenza citata].

32 La Corte può rifiutarsi di statuire su una questione pregiudiziale sollevata da un giudice nazionale solo qualora, segnatamente, appaia in modo manifesto che l'interpretazione di una norma comunitaria o il giudizio sulla sua validità chiesti da tale giudice non hanno alcuna relazione con l'effettività o con l'oggetto della causa principale o qualora il problema sia di natura ipotetica [sentenza *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco*, cit., punto 35 nonché la giurisprudenza citata].

- 33 Nel caso di specie, dalla decisione di rinvio risulta che i ricorrenti nella causa principale hanno presentato dinanzi alla High Court un ricorso di legittimità diretto a contestare la trasposizione della direttiva 2005/35 nel Regno Unito e che essi possono esperire siffatto ricorso anche se, al momento in cui quest'ultimo è stato proposto, il termine previsto per la trasposizione di tale direttiva non era ancora scaduto e non era stato adottato alcun provvedimento nazionale per la trasposizione della direttiva in questione.
- 34 Inoltre, dinanzi alla Corte non è contestata la pertinenza delle questioni sollevate ai fini della soluzione della controversia nella causa principale, dato che l'adozione di provvedimenti nazionali diretti a trasporre una direttiva nell'ordinamento giuridico del Regno Unito può essere subordinata alla condizione che tale direttiva sia valida [v. sentenza *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco*, cit., punto 37].
- 35 Pertanto, non appare in modo manifesto che il giudizio sulla validità della direttiva 2005/35 richiesto dal giudice del rinvio non abbia alcun rapporto con l'effettività o l'oggetto della causa principale o riguardi un problema di natura ipotetica.

Sulle questioni pregiudiziali

Sulle prime tre questioni

- 36 Con le prime tre questioni, il giudice del rinvio chiede alla Corte, in sostanza, di valutare la validità degli artt. 4 e 5 della direttiva 2005/35 alla luce delle norme 9 e 11, lett. b), dell'allegato I della convenzione Marpol 73/78, 5 e 6, lett. b), dell'allegato II di tale convenzione, nonché riguardo alle disposizioni della convenzione di Montego

Bay che precisano le condizioni per l'esercizio, da parte degli Stati rivieraschi, di taluni dei loro diritti nelle diverse zone marittime.

³⁷ I ricorrenti nella causa principale, nonché i governi ellenico, cipriota e maltese, sostengono che gli artt. 4 e 5 della direttiva 2005/35 non rispettano, sotto vari profili, né la convenzione Marpol 73/78 né la convenzione di Montego Bay. In particolare, sancendo un livello di responsabilità corrispondente alla negligenza grave, tali articoli istituirebbero un regime di responsabilità più restrittivo per gli scarichi accidentali rispetto a quello previsto dall'art. 4 della convenzione Marpol 73/78, in combinato disposto con le norme 9 e 11, lett. b), dell'allegato I di tale convenzione, nonché 5 e 6, lett. b), del suo allegato II.

³⁸ A tale riguardo, i ricorrenti nella causa principale e i suddetti governi partono dalla premessa che la legittimità della direttiva 2005/35 possa essere valutata alla luce della convenzione di Montego Bay, poiché la Comunità è parte di tale convenzione e quest'ultima costituisce quindi parte integrante dell'ordinamento giuridico comunitario.

³⁹ A loro parere, la legittimità della detta direttiva può altresì essere valutata riguardo alla convenzione Marpol 73/78. La convenzione di Montego Bay, infatti, definirebbe e disciplinerebbe la portata della competenza delle parti contraenti nel contesto della loro azione nell'alto mare, nella zona economica esclusiva e negli stretti internazionali. Pertanto, la Comunità non sarebbe competente a adottare una normativa che si applichi agli scarichi provenienti da navi non battenti bandiera di uno degli Stati membri, se non nei limiti in cui la convenzione di Montego Bay riconosca alla Comunità il diritto di adottare siffatta normativa. Ebbene, in forza di tale convenzione, le parti contraenti sarebbero competenti solamente a adottare una normativa che dia attuazione alle regole e alle norme internazionali in siffatte zone, ossia, nel caso di specie, le disposizioni della convenzione Marpol 73/78. Tale competenza, per quanto riguarda l'alto mare, sarebbe precisata all'art. 211, nn. 1 e 2, della convenzione di Montego Bay, per quanto concerne gli stretti internazionali, agli artt. 42, n. 1, lett. b), e 45 di tale convenzione e, quanto alla zona economica esclusiva, all'art. 211, n. 5, di essa. Lo stesso varrebbe per le acque territoriali in forza dell'art. 2, n. 3, della convenzione di Montego Bay.

40 I ricorrenti nella causa principale aggiungono che la legittimità della direttiva 2005/35 dovrebbe essere valutata riguardo alla convenzione Marpol 73/78 anche perché il legislatore comunitario intende trasporre quest'ultima nel diritto comunitario tramite detta direttiva.

41 Inoltre, il settore del trasporto marittimo sarebbe un settore in cui la Comunità svolge il ruolo di regolatore dell'esecuzione degli obblighi internazionali degli Stati membri. La situazione sarebbe analoga a quella vigente in forza dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio del 30 ottobre 1947 (in prosieguo: il «GATT del 1947»), prima dell'avvento dell'Accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio, situazione in cui la Comunità, senza essere divenuta parte del primo di questi accordi, era succeduta agli Stati membri nei loro obblighi come conseguenza della sua attività nel contesto della politica commerciale comune. In tal modo, i settori disciplinati dal GATT del 1947 erano entrati nell'ambito delle competenze della Comunità, con la conseguenza che per quest'ultima le disposizioni di tale accordo sono divenute vincolanti.

Giudizio della Corte

42 Come risulta dall'art. 300, n. 7, CE, le istituzioni della Comunità sono vincolate dagli accordi conclusi da quest'ultima e, di conseguenza, tali accordi prevalgono sugli atti di diritto comunitario derivato (v., in questo senso, sentenze 10 settembre 1996, causa C-61/94, Commissione/Germania, Racc. pag. I-3989, punto 52, e 12 gennaio 2006, causa C-311/04, Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht, Racc. pag. I-609, punto 25).

43 Ne consegue che l'incompatibilità di un atto di diritto comunitario derivato con siffatte disposizioni del diritto internazionale può incidere sulla sua validità. Qualora tale invalidità sia fatta valere dinanzi ad un giudice nazionale, la Corte verifica quindi,

in applicazione dell'art. 234 CE, la validità dell'atto comunitario in esame alla luce di tutte le norme del diritto internazionale, purché siano rispettate due condizioni.

44 In primo luogo, la Comunità deve essere vincolata da tali norme (v. sentenza 12 dicembre 1972, cause riunite 21/72-24/72, *International Fruit Company e a.*, Racc. pag. 1219, punto 7).

45 In secondo luogo, la Corte può procedere all'esame della validità di una normativa comunitaria alla luce di un trattato internazionale solo ove ciò non sia escluso né dalla natura né dalla struttura di esso e, inoltre, le sue disposizioni appaiano, dal punto di vista del loro contenuto, incondizionate e sufficientemente precise (v., in questo senso, in particolare, sentenza 10 gennaio 2006, causa C-344/04, *IATA e ELFAA*, Racc. pag. I-403, punto 39).

46 Occorre pertanto verificare se tali due condizioni siano soddisfatte per quanto riguarda la convenzione Marpol 73/78 e la convenzione di Montego Bay.

47 In primo luogo, per quanto riguarda la convenzione Marpol 73/78, occorre innanzi tutto rilevare che la Comunità non ne è parte contraente.

48 Inoltre, come la Corte ha già dichiarato, non risulta che, in forza del Trattato CE, la Comunità abbia assunto le competenze precedentemente esercitate dagli Stati membri nel campo d'applicazione della convenzione Marpol 73/78, né, conseguentemente, che le disposizioni di quest'ultima siano vincolanti per la Comunità (sentenza 14 luglio 1994, causa C-379/92, *Peralta*, Racc. pag. I-3453, punto 16). A tale proposito, quindi, la convenzione Marpol 73/78 si distingue dal GATT del 1947, nell'ambito del quale la Comunità ha progressivamente assunto competenze precedentemente esercitate dagli Stati membri, con la conseguenza che gli impegni derivanti da tale accordo sono divenuti per essa vincolanti (v., in questo senso, in particolare, sentenza *International Fruit Company e a.*, cit., punti 10-18). Pertanto, tale giurisprudenza relativa al GATT del 1947 non può essere trasposta alla convenzione Marpol 73/78.

- 49 Vero è che tutti gli Stati membri della Comunità sono parti contraenti della convenzione Marpol 73/78. Tuttavia, in mancanza di un integrale trasferimento alla Comunità delle competenze precedentemente esercitate dagli Stati membri, quest'ultima non può, per il semplice fatto che tutti questi Stati sono parti contraenti della convenzione Marpol 73/78, essere vincolata dalle norme in essa contenute, che la Comunità non ha autonomamente approvato.
- 50 Posto che la Comunità non è vincolata dalla convenzione Marpol 73/78, neanche la circostanza che la direttiva 2005/35 sia volta a incorporare nel diritto comunitario talune norme contenute in quest'ultima è sufficiente, di per sé, affinché la Corte sia tenuta a sindacare la legittimità di tale direttiva alla luce della detta convenzione.
- 51 È vero che, come risulta da una giurisprudenza consolidata, le competenze della Comunità devono essere esercitate nel rispetto del diritto internazionale, comprese le disposizioni delle convenzioni internazionali quando codificano norme consuetudinarie sancite dal diritto internazionale generale (v., in questo senso, sentenze 24 novembre 1992, causa C-286/90, Poulsen e Diva Navigation, Racc. pag. I-6019, punti 9 e 10; 24 novembre 1993, causa C-405/92, Mondiet, Racc. pag. I-6133, punti 13-15, e 16 giugno 1998, causa C-162/96, Racke, Racc. pag. I-3655, punto 45). Tuttavia, non risulta che le norme 9 e 11, lett. b), dell'allegato I della convenzione Marpol 73/78, nonché 5 e 6, lett. b), dell'allegato II di tale convenzione costituiscano espressione di norme consuetudinarie sancite dal diritto internazionale generale.
- 52 Pertanto, è giocoforza constatare che la validità della direttiva 2005/35 non può essere valutata alla luce della convenzione Marpol 73/78, sebbene questa sia vincolante per gli Stati membri. Quest'ultima circostanza, tuttavia, può produrre conseguenze sull'interpretazione, da una parte, della convenzione di Montego Bay e, dall'altra, delle disposizioni del diritto derivato che rientrano nell'ambito di applicazione della convenzione Marpol 73/78. Infatti, alla luce del principio consuetudinario della buona fede, che fa parte del diritto internazionale generale, e dell'art. 10 CE, la Corte deve interpretare tali disposizioni tenendo conto della convenzione Marpol 73/78.

53 In secondo luogo, per quanto riguarda la convenzione di Montego Bay, essa è stata sottoscritta dalla Comunità e poi approvata con decisione 98/392, con la conseguenza che vincola la Comunità, e che le disposizioni di tale convenzione, da quel momento, formano parte integrante dell'ordinamento giuridico comunitario (v., sentenza 30 maggio 2006, causa C-459/03, Commissione/Irlanda, Racc. pag. I-4635, punto 82).

54 Occorre pertanto verificare se la natura e la struttura della convenzione di Montego Bay, come emergono, in particolare, dalla finalità, dal preambolo e dai termini di quest'ultima, non ostino all'esame della validità degli atti comunitari alla luce delle disposizioni di tale convenzione.

55 Lo scopo principale della convenzione di Montego Bay è quello di codificare, precisare e sviluppare norme di diritto internazionale generale relative alla pacifica cooperazione della comunità internazionale nell'ambito dell'attività di esplorazione, di utilizzo e di sfruttamento degli spazi marittimi.

56 A tal fine, secondo il preambolo di tale convenzione, le parti contraenti hanno inteso stabilire, mediante quest'ultima, un ordinamento giuridico per i mari e per gli oceani che faciliti la navigazione internazionale, che tenga conto degli interessi e delle necessità di tutta l'umanità e, in particolare, degli interessi e delle necessità specifici dei paesi in via di sviluppo, e contribuisca al rafforzamento della pace, della sicurezza, della cooperazione e delle relazioni amichevoli tra tutte le nazioni.

57 In questa prospettiva, la convenzione di Montego Bay stabilisce i regimi giuridici del mare territoriale (artt. 2-33), delle acque degli stretti usati per la navigazione internazionale (artt. 34-45), delle acque arcipelagiche (artt. 46-54), della zona economica esclusiva (artt. 55-75), della piattaforma continentale (artt. 76-85) e dell'alto mare (artt. 86-120).

58 Per tutti questi spazi marittimi, tale convenzione mira a stabilire un giusto equilibrio tra gli interessi degli Stati nella loro qualità di Stati rivieraschi e gli interessi degli

Stati nella loro qualità di Stati di bandiera, interessi che possono essere contrapposti. A tale proposito, le parti contraenti, come emerge da varie disposizioni della detta convenzione, quali gli artt. 2, 33, 34, n. 2, 56 o 89, intendono fissare i limiti materiali e territoriali dei loro rispettivi diritti sovrani.

- 59 Al contrario, i singoli, in linea di principio, non godono di diritti e di libertà autonome in forza della convenzione di Montego Bay. In particolare, essi possono usufruire della libertà di navigazione solamente se stabiliscono uno stretto rapporto tra la loro nave e uno Stato che attribuisce a quest'ultima la sua nazionalità divenendo così il suo Stato di bandiera. Tale rapporto deve essere costituito ai sensi del diritto interno del detto Stato. A questo proposito, l'art. 91 di detta convenzione precisa che ogni Stato stabilisce le condizioni che regolamentano la concessione alle navi della sua nazionalità, l'immatricolazione delle navi nel suo territorio e il diritto di battere la sua bandiera, fermo restando che fra tale Stato e le dette navi deve esistere un legame effettivo. Secondo l'art. 92, n. 1, della convenzione di Montego Bay, le navi battono la bandiera di un solo Stato e non possono cambiare bandiera durante una traversata o durante uno scalo in un porto, a meno che non si verifichi un effettivo trasferimento di proprietà o cambiamento di immatricolazione.
- 60 Quando una nave non è riconducibile ad uno Stato, né tale nave né le persone che vi si trovano a bordo godono della libertà di navigazione. A questo proposito, la convenzione di Montego Bay prevede, in particolare, al suo art. 110, n. 1, che una nave da guerra che incrocia una nave straniera nell'alto mare può legittimamente abbordarla se vi siano fondati motivi per sospettare che la nave sia priva di nazionalità.
- 61 È vero che il tenore letterale di talune disposizioni della convenzione di Montego Bay, quali i suoi artt. 17, 110, n. 3, e 111, n. 8, sembra attribuire diritti alle navi. Tuttavia, da ciò non discende che tali diritti siano in questo modo conferiti ai singoli che hanno un legame con dette navi, come i proprietari di queste ultime, poiché lo status giuridico internazionale della nave dipende dallo Stato di bandiera e non dall'appartenenza della nave a talune persone fisiche o giuridiche.

62 Allo stesso modo, è lo Stato di bandiera che è obbligato, ai sensi della detta convenzione, a adottare tutte le misure necessarie a salvaguardare la sicurezza in mare e, di conseguenza, a tutelare gli interessi degli altri Stati. Pertanto, tale Stato può anche essere ritenuto responsabile, nei confronti degli altri Stati, dei danni causati da navi battenti la sua bandiera agli spazi marini soggetti alla sovranità di questi ultimi, quando tali danni siano la conseguenza di un inadempimento dei propri obblighi da parte dello Stato di bandiera.

63 L'analisi che precede non è invalidata dalla circostanza che la parte XI della convenzione di Montego Bay associ le persone fisiche e giuridiche all'esplorazione, all'utilizzo e allo sfruttamento del fondo del mare e del relativo sottosuolo al di là dei limiti della giurisdizione nazionale, in quanto la causa in esame non riguarda affatto le disposizioni di tale parte XI.

64 In tali circostanze, occorre dichiarare che la convenzione di Montego Bay non stabilisce norme destinate ad applicarsi direttamente ed immediatamente ai singoli né a conferire a questi ultimi diritti o libertà che possano essere invocati nei confronti degli Stati, indipendentemente dal comportamento dello Stato di bandiera della nave.

65 Ne risulta che la natura e la struttura della convenzione di Montego Bay ostano a che la Corte possa valutare la validità di un atto comunitario alla luce di tale convenzione.

66 Di conseguenza, le prime tre questioni devono essere risolte dichiarando che la validità della direttiva 2005/35 non può essere valutata:

— né alla luce della convenzione Marpol 73/78,

— né alla luce della convenzione di Montego Bay.

Sulla quarta questione

⁶⁷ Con tale questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'art. 4 della direttiva 2005/35 sia invalido in quanto, utilizzando l'espressione «negligenza grave», viola il principio generale della certezza del diritto.

⁶⁸ I ricorrenti nella causa principale e il governo ellenico ritengono che l'art. 4 della direttiva 2005/35 violi il suddetto principio, in forza del quale la normativa deve essere chiara e precisa, affinché i singoli possano conoscere senza ambiguità i propri diritti ed obblighi. A loro parere, infatti, tale disposizione introduce, ai fini dell'accertamento della responsabilità delle persone che causano scarichi di sostanze inquinanti, il criterio della negligenza grave, che non sarebbe in alcun modo definito dalla direttiva 2005/35 e che risulterebbe quindi inficiato da carenza di chiarezza. Pertanto, le persone interessate non potrebbero venire a conoscenza del livello di severità della normativa alla quale sono soggette.

Giudizio della Corte

⁶⁹ Il principio generale della certezza del diritto, che costituisce un principio fondamentale del diritto comunitario, esige, segnatamente, che la normativa sia chiara e precisa, affinché i singoli possano conoscere senza ambiguità i propri diritti ed obblighi e regolarsi di conseguenza (v. sentenze 14 aprile 2005, causa C-110/03, Belgio/Commissione, Racc. pag. I-2801, punti 30, nonché IATA e ELFAA, cit., punto 68).

70 Inoltre, nell'obbligare gli Stati membri a considerare taluni comportamenti come violazioni e a sanzionarli, l'art. 4 della direttiva 2005/35, in combinato disposto con l'art. 8 di quest'ultima, deve altresì rispettare il principio della legalità dei reati e delle pene (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), che fa parte dei principi generali del diritto alla base delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri (v. sentenza 3 maggio 2007, causa C-303/05, *Advocaten voor de Wereld*, Racc. pag. I-3633, punto 49) e che rappresenta una particolare espressione del principio generale della certezza del diritto.

71 Il principio della legalità dei reati e delle pene implica che le disposizioni comunitarie definiscano chiaramente i reati e le pene che li reprimono. Questa condizione è soddisfatta quando il soggetto di diritto può conoscere, in base al testo della disposizione rilevante e, se del caso, con l'aiuto dell'interpretazione che ne sia stata fatta dai giudici, gli atti e le omissioni che chiamano in causa la sua responsabilità penale (v., in particolare, sentenza *Advocaten voor de Wereld*, cit., punto 50, nonché Corte eur. D.U., sentenza 22 giugno 2000, *Coëme e a. c. Belgio*, *Recueil des arrêts e décisions* 2000-VII, § 145).

72 È vero che l'art. 4 della direttiva 2005/35, in combinato disposto con l'art. 8 della stessa, obbliga gli Stati membri a punire gli scarichi di sostanze inquinanti dalle navi se effettuati «intenzionalmente, temerariamente o per negligenza grave», senza peraltro definire tali nozioni.

73 Occorre tuttavia sottolineare, innanzi tutto, che tali diverse nozioni, in particolare quella di «negligenza grave», oggetto delle questioni sollevate, corrispondono a criteri relativi al sorgere della responsabilità idonei ad applicarsi ad un numero indefinito di situazioni che risulta impossibile tipizzare a priori, e non a comportamenti precisi, suscettibili di essere dettagliatamente descritti in un atto normativo di diritto comunitario o di diritto nazionale.

74 Inoltre, si deve constatare che tali nozioni sono pienamente integrate ed utilizzate nei rispettivi sistemi giuridici degli Stati membri.

- 75 Tutti questi sistemi ricorrono segnatamente alla nozione di negligenza, che si riferisce a un'azione o un'omissione involontaria mediante la quale il soggetto responsabile viola il suo obbligo di diligenza.
- 76 Inoltre, come previsto da numerosi sistemi giuridici nazionali, la nozione di negligenza «grave» può riguardare solamente una violazione qualificata di un siffatto obbligo di diligenza.
- 77 Pertanto, la nozione di «negligenza grave» ai sensi dell'art. 4 della direttiva 2005/35 deve essere intesa nel senso che implica un'azione o un'omissione involontaria mediante la quale il responsabile viola, in maniera qualificata, l'obbligo di diligenza che avrebbe dovuto e potuto rispettare alla luce delle sue qualità, conoscenze, capacità nonché della sua situazione soggettiva.
- 78 Infine, in conformità all'art. 249 CE, la direttiva 2005/35 deve essere trasposta dagli Stati membri nei loro rispettivi ordinamenti giuridici. Pertanto, la definizione stessa delle violazioni di cui all'art. 4 di tale direttiva e le sanzioni applicabili sono quelle che risultano dalle disposizioni emanate dagli Stati membri.
- 79 Tenuto conto di quanto precede, l'art. 4 della direttiva 2005/35, in combinato disposto con l'art. 8 della stessa, non viola il principio generale di certezza del diritto nella parte in cui impone agli Stati membri di punire gli scarichi di sostanze inquinanti dalle navi effettuati per «negligenza grave», senza definire tale nozione.
- 80 Ne consegue che dall'esame della quarta questione non è emerso alcun elemento atto ad inficiare la validità dell'art. 4 della direttiva 2005/35 riguardo al principio generale della certezza del diritto.

Sulle spese

⁸¹ Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

1) La validità della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 7 settembre 2005, 2005/35/CE, relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni, non può essere valutata:

— **né alla luce della convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi, firmata a Londra il 2 novembre 1973, come completata dal protocollo del 17 febbraio 1978;**

— **né alla luce della convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, firmata a Montego Bay il 10 dicembre 1982.**

2) Dall'esame della quarta questione non è emerso alcun elemento atto ad inficiare la validità dell'art. 4 della direttiva 2005/35 riguardo al principio generale della certezza del diritto.

Firme

I - 4128