

SENTENZA DELLA CORTE

20 febbraio 2001 *

Nel procedimento C-205/99,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 234 CE, dal Tribunal Supremo (Spagna) nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) e altri

e

Administración General del Estado,

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 1, 2 e 4 del regolamento (CEE) del Consiglio 7 dicembre 1992, n. 3577, concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi fra Stati membri (cabotaggio marittimo) (GU L 364, pag. 7),

* Lingua processuale: lo spagnolo.

LA CORTE,

composta dai sigg. G.C. Rodríguez Iglesias, presidente, C. Gulmann e M. Wathelet, presidenti di sezione, D.A.O. Edward, P. Jann, L. Sevón, R. Schintgen, dalle sig.re F. Macken e N. Colneric, dai sigg. S. von Bahr e C.W.A. Timmermans (relatore), giudici,

avvocato generale: J. Mischo

cancelliere: sig.ra D. Louterman-Hubeau, capodivisione

viste le osservazioni scritte presentate:

- per l'Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir), dall'avv. T. García Peña;
- per la Fletamientos de Baleares SA, dall'avv. J.L. Goñi Etchevers;
- per l'Unión Sindical Obrera (USO), dall'avv. B. Hernández Bataller;
- per il governo spagnolo, dalla sig.ra N. Díaz Abad, in qualità di agente;
- per il governo ellenico, dal sig. K. Paraskevopoulou-Grigoriou e dalla sig.ra S. Vodina, in qualità di agenti;
- per il governo francese, dalla sig.ra K. Rispal-Bellanger e dal sig. D. Colas, in qualità di agenti;
- per il governo norvegese, dal sig. H. Seland, in qualità di agente;

— per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. B. Mongin e M. Desantes, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali dell'Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir), rappresentata dall'avv. B. Hernández Bataller, del governo spagnolo, rappresentato dalla sig.ra N. Díaz Abad, del governo ellenico, rappresentato dal sig. K. Paraskevopoulou-Grigoriou e dalla sig.ra S. Vodina, del governo francese, rappresentato dal sig. M. Seam, in qualità di agente, del governo norvegese, rappresentato dal sig. H. Seland, e della Commissione, rappresentata dal sig. M. Desantes, all'udienza del 24 ottobre 2000,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 30 novembre 2000,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 12 maggio 1999, pervenuta in cancelleria il 31 maggio seguente, il Tribunal Supremo ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 234 CE, tre questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione degli artt. 1, 2 e 4 del regolamento (CEE) del Consiglio 7 dicembre 1992, n. 3577, concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi fra Stati membri (cabotaggio marittimo) (GU L 364, pag. 7).

- 2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di quattro controversie che opponevano, rispettivamente, l'Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir), l'Isleña de Navegación SA (Isnasa), la Fletamientos de Baleares SA e l'Unión Sindical Obrera (USO) (in prosieguito: l'«Analir e a.») all'Administración General del Estado in ordine ai ricorsi presentati da queste ultime per ottenere l'annullamento del regio decreto 19 settembre 1997, n. 1466, relativo al regime giuridico delle linee regolari di cabotaggio marittimo e delle navigazioni di interesse pubblico (BOE n. 226 del 20 settembre 1997, pag. 27712; in prosieguito: il «regio decreto n. 1466»), in quanto sarebbe in contrasto con la normativa comunitaria.

Contesto giuridico

Normativa comunitaria

- 3 L'art. 1, n. 1, del regolamento n. 3577/92 dispone:

«A decorrere dal 1° gennaio 1993 la libera prestazione di servizi di trasporto marittimo in uno Stato membro (cabotaggio marittimo) è applicabile agli armatori comunitari che impiegano navi che sono registrate in uno Stato membro e che battono bandiera del medesimo Stato membro, sempre che tali navi soddisfino tutti i requisiti necessari per l'ammissione al cabotaggio in detto Stato membro, incluse le navi iscritte nel registro EUROS, non appena quest'ultimo sarà stato approvato dal Consiglio».

4 L'art. 2 del regolamento n. 3577/92 prevede:

«Ai fini del presente regolamento:

1) per “servizi di trasporto marittimo in uno Stato membro (cabotaggio marittimo)” si intendono i servizi normalmente assicurati dietro compenso e comprendenti in particolare:

a) cabotaggio continentale: il trasporto via mare di passeggeri o merci fra i porti situati sul continente o sul territorio principale di un solo e medesimo Stato membro senza scali su isole;

b) servizi di approvvigionamento “off-shore”: il trasporto via mare di passeggeri o merci fra i porti di uno Stato membro nonché le attrezzature o strutture situate sulla piattaforma continentale di tale Stato membro;

c) cabotaggio con le isole: il trasporto via mare di passeggeri o merci fra:

— porti situati sul continente e su una o più isole di un solo e medesimo Stato membro;

— porti situati sulle isole di un solo e medesimo Stato membro.

Ceuta e Melilla sono trattati nello stesso modo dei porti situati su un'isola;

(...)

- 3) per “contratto di servizio pubblico” s'intende un contratto concluso fra le autorità competenti di uno Stato membro e un armatore comunitario allo scopo di fornire alla collettività servizi di trasporto sufficienti.

In particolare il contratto di servizio pubblico può comprendere:

- servizi di trasporto conformi a determinate norme di continuità, regolarità, capacità e qualità;

- servizi di trasporto complementari;

- servizi di trasporto a determinate tariffe e condizioni, in particolare per talune categorie di passeggeri o per taluni percorsi;

— adeguamenti dei servizi alle reali esigenze;

- 4) per “obblighi di servizio pubblico” si intendono gli obblighi che l’armatore comunitario, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura né alle stesse condizioni;

(...)».

5 L’art. 4 del regolamento n. 3577/92 recita:

«1. Uno Stato membro può concludere contratti di servizio pubblico, o imporre obblighi di servizio pubblico come condizione per la fornitura di servizi di cabotaggio, alle compagnie di navigazione che partecipano ai servizi regolari da, tra e verso le isole.

Uno Stato membro, se conclude contratti di servizio pubblico o impone obblighi di servizio pubblico, lo fa su base non discriminatoria per tutti gli armatori comunitari.

2. Nell’imporre obblighi di servizio pubblico gli Stati membri si limitano alle esigenze relative ai porti che devono essere serviti, alla regolarità, alla continuità, alla frequenza, alla capacità di fornitura del servizio, alle tariffe richieste ed all’equipaggio della nave.

Qualsiasi compenso dovuto per obblighi di servizio pubblico, se previsto, deve essere reso disponibile a tutti gli armatori comunitari.

3. I contratti di servizio pubblico esistenti rimangono in vigore fino alle rispettive date di scadenza».

6 Ai sensi dell'art. 7 del regolamento n. 3577/92:

«Alle materie disciplinate dal presente regolamento si applica l'articolo 62 del Trattato».

Normativa nazionale

7 L'art. 7, n. 4, della legge spagnola 24 novembre 1992, n. 27, relativa ai porti dello Stato e alla Marina mercantile (BOE n. 283 del 25 novembre 1992, pag. 39953), definisce «navigazioni di interesse pubblico» le navigazioni considerate necessarie per garantire le comunicazioni marittime essenziali nella penisola, dalla penisola ai territori spagnoli non peninsulari e tra questi ultimi. Inoltre, ai sensi di detto articolo, spetta al governo determinare quali navigazioni siano di interesse pubblico, nonché i mezzi per garantire la tutela di tale interesse.

8 L'art. 4 del regio decreto n. 1466 dispone:

«Ai sensi del combinato disposto degli artt. 7, n. 4, e 6, n. 1, lett. h), della legge relativa ai porti dello Stato e alla Marina mercantile, sono dichiarati navigazioni di interesse pubblico i servizi di linea regolare di cabotaggio insulare, essendo considerati tali il trasporto via mare di passeggeri o di merci tra porti situati sulla penisola e sui territori non peninsulari, nonché i medesimi trasporti tra porti degli stessi territori non peninsulari, conformemente all'art. 2, punto 1, lett. c), del regolamento (CEE) n. 3577/92.

La prestazione di servizi regolari mediante navigazioni di interesse pubblico è soggetta alla previa concessione di un'autorizzazione amministrativa la cui validità è a sua volta subordinata all'adempimento degli obblighi di servizio pubblico imposti dalla direzione generale della marina mercantile. In via eccezionale, l'amministrazione competente potrà stipulare contratti di interesse pubblico al fine di garantire l'esistenza di servizi sufficienti per il mantenimento delle comunicazioni marittime».

9 L'autorizzazione amministrativa prevista dal regio decreto n. 1466 è subordinata a due tipi di condizioni. Da un lato, l'art. 6 del medesimo decreto, sotto il titolo «Condizioni per l'ottenimento delle autorizzazioni», prevede:

«L'autorizzazione per la gestione di una linea regolare di cabotaggio marittimo insulare sarà rilasciata alle seguenti condizioni:

a) Il richiedente dovrà essere un armatore o una compagnia di navigazione in regola con il pagamento degli obblighi tributari e dei contributi previdenziali.

b) In caso di locazione o di noleggio, il richiedente dovrà dimostrare che l'impresa proprietaria o il noleggiante è in regola con il pagamento degli obblighi tributari e dei contributi previdenziali.

(...)

e) L'impresa titolare delle navi assegnate alla linea dovrà essere in regola con il pagamento degli obblighi fiscali e dei contributi previdenziali.

f) Il richiedente dovrà, nei primi quindici giorni dei mesi di giugno e dicembre di ogni anno, aggiornare i certificati previsti dai precedenti punti a), b) ed e), provando di essere in regola con il pagamento degli obblighi fiscali e dei contributi previdenziali.

(...)).

10 D'altro lato, l'art. 8 del regio decreto n. 1466, sotto il titolo «Obblighi di servizio pubblico», recita:

«1. Potranno essere considerate obblighi di servizio pubblico soltanto le condizioni per l'autorizzazione alla gestione di linea regolare che riguardino la regolarità e la continuità del servizio, la capacità di fornitura di quest'ultimo, l'equipaggio della nave o delle navi e, se del caso, i porti da servire, la frequenza del servizio ed, eventualmente, le tariffe.

Gli obblighi di servizio pubblico imposti all'operatore dovranno in ogni caso essere fondati su ragioni obiettive di pubblico interesse debitamente giustificate dalla necessità di garantire l'esistenza di sufficienti servizi regolari di trasporto marittimo.

Tali obblighi dovranno essere imposti in modo da non creare discriminazioni tra le imprese che forniscono servizi uguali o analoghi su linee coincidenti o simili, al fine di evitare qualsiasi distorsione della concorrenza.

2. A titolo eccezionale, vantaggi economici potranno essere concessi come compenso degli obblighi di servizio pubblico imposti all'operatore. I compensi non potranno comportare discriminazioni tra servizi analoghi su linee coincidenti.

Il diritto ad un compenso economico per l'esecuzione di obblighi di servizio pubblico potrà venire riconosciuto a richiesta dell'operatore interessato qualora siffatto compenso economico non sia previsto a carico del Ministero dei Lavori pubblici dal bando di gara generale pubblicato per la creazione di servizi di linea regolare con obblighi di servizio pubblico.

Quando il riconoscimento di tale diritto è richiesto dall'interessato, l'impresa che fa domanda di autorizzazione per la gestione di una linea regolare dovrà obbligatoriamente dimostrare preventivamente alla direzione generale della Marina mercantile che la linea per la quale richiede un'autorizzazione di per sé sarebbe redditizia se non fosse gravata da obblighi di servizio pubblico.

L'impresa che chiede il riconoscimento del diritto ad un compenso dovrà presentare spontaneamente i documenti che forniscono la prova summenzionata contemporaneamente a quelli che deve obbligatoriamente presentare per ottenere l'autorizzazione alla gestione.

La direzione generale della Marina mercantile baserà la sua valutazione in particolare sul livello di concorrenza che la linea richiesta farà alle altre linee esistenti e dovrà del pari tenere conto delle tariffe applicate.

3. Oltre agli obblighi di servizio pubblico previsti dal regolamento (CEE) n. 3577/92 e riprodotti nell'autorizzazione, la direzione generale della Marina mercantile, conformemente all'art. 83, n. 2, della legge relativa ai porti dello Stato e alla Marina mercantile, potrà stabilire obblighi specifici di servizio pubblico per le imprese di navigazione che assicurano servizi di cabotaggio, obblighi specifici concernenti le norme di salvataggio, di sicurezza marittima, di lotta all'inquinamento, le norme sanitarie e gli altri aspetti essenziali di pubblica utilità o di interesse sociale. Tali condizioni specifiche supplementari daranno diritto alle imprese interessate, se del caso, a compensi economici per i costi supplementari connessi all'osservanza delle stesse».

Causa principale e questioni pregiudiziali

- 11 L'Analir e a. presentavano ricorsi distinti, che sono stati successivamente riuniti, con i quali chiedevano al Tribunal Supremo, che nella fattispecie è l'organo giudiziario competente in prima ed ultima istanza, l'annullamento del regio decreto n. 1466. L'Analir e a. facevano valere, a sostegno dei loro ricorsi, che il regio decreto n. 1466 non è conforme al diritto comunitario, in particolare al regolamento n. 3577/92.

- 12 Ritenendo che l'esito del procedimento dinanzi ad esso pendente necessitasse dell'interpretazione del detto regolamento, il Tribunal Supremo ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se il combinato disposto dell'art. 4 e dell'art. 1 del regolamento (CEE) del Consiglio 7 dicembre 1992, n. 3577, concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi fra Stati membri (cabotaggio marittimo), possa interpretarsi nel senso che consente di assoggettare la prestazione di servizi di cabotaggio con le isole, da parte delle imprese che servono linee marittime regolari, all'ottenimento di una previa autorizzazione amministrativa.
- 2) In caso di risposta affermativa alla prima questione, se la concessione e il mantenimento della suddetta autorizzazione amministrativa possano essere subordinati al rispetto di talune condizioni, quali l'essere in regola con il pagamento di oneri tributari o previdenziali, distinte da quelle elencate dall'art. 4, n. 2, del suddetto regolamento.
- 3) Se l'art. 4, n. 1, del regolamento n. 3577/92 possa interpretarsi nel senso che consente di imporre ad imprese di navigazione, relativamente ad una medesima linea o rotta, obblighi di servizio pubblico, e contemporaneamente di stipulare con altre imprese contratti di servizio pubblico ai sensi dell'art. 1, punto 3, del regolamento, per la partecipazione al medesimo servizio regolare verso le isole, in provenienza dalle isole, nonché fra le isole stesse».

Sulla prima questione

- 13 L'Analir e a. fanno valere che il combinato disposto degli artt. 4 e 1 del regolamento n. 3577/92 non consente che la prestazione dei servizi di cabotaggio con le isole sia assoggettata ad una previa autorizzazione amministrativa, come quella richiesta dal regio decreto n. 1466. È sufficiente, secondo l'Analir e a., indicare l'inizio dell'esercizio dell'attività basata su un regime di licenze per categorie e di procedure di dichiarazione, fatta salva la possibilità per l'amministrazione di imporre obblighi di servizio pubblico.
- 14 L'Analir e a. sono sostenute dal governo norvegese e dalla Commissione, che osservano come un regime di previa autorizzazione amministrativa, che si applichi in generale e senza un vero e proprio nesso con la necessità di pubblico servizio ad ogni trasporto tra la penisola e le isole spagnole, nonché tra le isole, non soddisfi le condizioni di cui agli artt. 2 e 4 del regolamento n. 3577/92. L'attuazione di quest'ultima disposizione richiede, secondo la Commissione, un esame caso per caso e linea per linea per verificare tale necessità.
- 15 Per contro, il governo spagnolo sostiene che il requisito di una previa autorizzazione amministrativa non ostacola la liberalizzazione del trasporto di cabotaggio marittimo con le isole. Al riguardo, fa valere che la prassi ha dimostrato l'impossibilità di una giustificazione dettagliata di ogni linea e che in altri mercati economici ugualmente liberalizzati, come quello delle telecomunicazioni, la prestazione di servizi è ancora soggetta ad un regime di autorizzazione. Applicando le giustificazioni plausibili in materia di telecomunicazioni al settore dei servizi di cabotaggio marittimo, l'insularità dovrebbe consentire agli Stati membri di imporre obblighi di servizio universale mediante una previa autorizzazione amministrativa.
- 16 Il governo spagnolo è sostenuto dal governo ellenico, il quale fa valere come proprio allo scopo di tutelare l'interesse pubblico il regolamento n. 3577/92 preveda, nell'art. 4 — disposizione che deve essere interpretata alla luce

dell'impostazione generalmente liberista di detto regolamento —, la possibilità di imporre obblighi di servizio pubblico mediante una previa autorizzazione amministrativa.

- 17 In via preliminare va ricordato che, a norma dell'art. 3, lett. c), del Trattato CE [divenuto, in seguito a modifica, art. 3, n. 1, lett. c), CE], l'azione della Comunità comporta un mercato interno caratterizzato, in particolare, dall'eliminazione, fra gli Stati membri, degli ostacoli alla libera circolazione dei servizi.

- 18 Ai sensi dell'art. 61 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 51 CE), la libera prestazione dei servizi in materia di trasporti è disciplinata dalle disposizioni del titolo del detto Trattato relativo ai trasporti, tra le quali figura l'art. 84, n. 2, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 80, n. 2, CE), che consente al Consiglio dell'Unione europea di prendere opportune disposizioni per la navigazione marittima.

- 19 Sulla base di quest'ultima disposizione, il Consiglio ha adottato il regolamento n. 3577/92, che mira ad attuare il principio della libera prestazione dei servizi nel cabotaggio marittimo alle condizioni e con riserva delle deroghe da esso previste.

- 20 A tal fine l'art. 1 di tale regolamento stabilisce chiaramente il principio della libera prestazione dei servizi di cabotaggio marittimo nella Comunità. Sono state così definite, nel settore del cabotaggio marittimo, le condizioni per l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi sancito in particolare dagli artt. 59 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 49 CE) e 61 del Trattato.

- 21 Occorre rammentare che, secondo una giurisprudenza costante, la libera prestazione dei servizi richiede non solo l'eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro in base alla sua cittadinanza, ma anche la soppressione di qualsiasi restrizione, anche qualora essa si applichi indistintamente ai prestatori nazionali e a quelli degli altri Stati membri, qualora sia tale da vietare, ostacolare o rendere meno attraenti le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro ove fornisce legittimamente servizi analoghi (v., in particolare, sentenze 25 luglio 1991, causa C-76/90, Säger, Racc. pag. I-4221, punto 12; 9 agosto 1994, causa C-43/93, Vander Elst, Racc. pag. I-3803, punto 14; 28 marzo 1996, causa C-272/94, Guiot, Racc. pag. I-1905, punto 10; 18 giugno 1998, causa C-266/96, Corsica Ferries France, Racc. pag. I-3949, punto 56, e 23 novembre 1999, cause riunite C-369/96 e C-376/96, Arblade e a., Racc. pag. I-8453, punto 33).
- 22 È giocoforza constatare che una disposizione nazionale, come l'art. 4 del regio decreto n. 1466, che subordina la prestazione di servizi di cabotaggio marittimo all'ottenimento di una previa autorizzazione amministrativa, è tale da ostacolare o rendere meno attraente la prestazione di detti servizi e costituisce, pertanto, una restrizione alla libera circolazione dei medesimi (v., in tal senso, sentenze Vander Elst, precitata, punto 15, e 9 marzo 2000, causa C-355/98, Commissione/Belgio, Racc. pag. I-1221, punto 35).
- 23 Tuttavia, il governo spagnolo fa valere che gli Stati membri possono, in forza dell'art. 4 del regolamento n. 3577/92, imporre obblighi di servizio pubblico come condizione per la fornitura di servizi di cabotaggio marittimo ed istituire un regime di previa autorizzazione amministrativa a tale scopo.
- 24 Al riguardo si deve rilevare, in primo luogo, che il testo dell'art. 4 del regolamento n. 3577/92 di per sé non offre alcuna indicazione che consenta di risolvere la questione se un regime di previa autorizzazione amministrativa possa essere usato come mezzo per imporre gli obblighi di servizio pubblico ai quali detto articolo si riferisce.

- 25 Occorre, in secondo luogo, ricordare che la libera prestazione di servizi, in quanto principio fondamentale del Trattato, può essere limitata solo con normative giustificate da ragioni imperative di interesse pubblico e che si applicano ad ogni persona o impresa che eserciti un'attività sul territorio dello Stato membro ospitante. Inoltre, per essere così giustificata, la normativa nazionale di cui trattasi deve essere idonea a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non andare oltre quanto necessario per il raggiungimento di quest'ultimo (v., in tal senso, sentenze Säger, precitata, punto 15; 31 marzo 1993, causa C-19/92, Kraus, Racc. pag. I-1663, punto 32; 30 novembre 1995, causa C-55/94, Gebhard, Racc. pag. I-4165, punto 37, e Guiot, precitata, punti 11 e 13).
- 26 Pertanto, occorre esaminare se l'istituzione di un regime di previa autorizzazione amministrativa possa essere giustificata come mezzo per imporre obblighi di servizio pubblico.
- 27 A tale proposito si deve constatare, innanzi tutto, come non possa negarsi che l'obiettivo perseguito, vale a dire garantire l'esistenza di sufficienti servizi regolari di trasporto marittimo verso le isole, in provenienza dalle isole, nonché fra le isole stesse, rientri in un legittimo interesse pubblico.
- 28 Infatti, da un lato, la facoltà d'imporre obblighi di servizio pubblico per il cabotaggio marittimo con le isole o tra le isole è stata espressamente ammessa dall'art. 4 del regolamento n. 3577/92. Dall'altro, il Trattato, come modificato dal Trattato di Amsterdam, prende in considerazione, nell'ambito delle condizioni da esso previste, la peculiarità delle regioni insulari, come risulta dagli artt. 158, secondo comma, CE e 299, n. 2, CE. Detta peculiarità è stata del pari rilevata dalla dichiarazione n. 30, relativa alle regioni insulari, allegata all'Atto finale del Trattato di Amsterdam.
- 29 Tuttavia, da tali disposizioni non può dedursi che tutti i servizi di cabotaggio marittimo con le isole o tra le isole all'interno di uno Stato membro devono essere considerati servizi pubblici a causa dell'insularità.

- 30 Si pone quindi, in secondo luogo, la questione della necessità di un regime di previa autorizzazione amministrativa rispetto all'obiettivo perseguito.
- 31 Al riguardo occorre rilevare che l'imposizione di obblighi di servizio pubblico è diretta a garantire sufficienti servizi di trasporto regolare verso le isole, in provenienza dalle isole, nonché fra le isole stesse, come precisa il nono 'considerando' del regolamento n. 3577/92.
- 32 Inoltre, gli obblighi di servizio pubblico sono stati definiti dall'art. 2, punto 4, del regolamento in esame come gli obblighi che l'armatore comunitario, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura né alle stesse condizioni.
- 33 Peraltro, il contratto di servizio pubblico, previsto dall'art. 4 del regolamento n. 3577/92, è stato esplicitamente definito dall'art. 2, punto 3, del medesimo regolamento come avente lo scopo di fornire alla collettività servizi di trasporto sufficienti.
- 34 Ne consegue che l'applicazione di un regime di previa autorizzazione amministrativa come mezzo per imporre obblighi di servizio pubblico presuppone che le competenti autorità nazionali abbiano anzitutto potuto constatare, per rotte ben determinate, l'insufficienza dei servizi regolari di trasporto nel caso in cui la prestazione di questi ultimi venisse lasciata alle sole forze del mercato. In altri termini, l'esistenza di un'effettiva esigenza di servizio pubblico deve poter essere dimostrata.
- 35 D'altro lato, perché un regime di previa autorizzazione amministrativa possa essere giustificato, deve dimostrarsi anche che siffatto regime è necessario per poter imporre obblighi di servizio pubblico e che è proporzionale allo scopo perseguito, in modo che lo stesso obiettivo non potrebbe essere conseguito con misure meno restrittive della libera circolazione dei servizi, in particolare con un

sistema di dichiarazioni a posteriori (v., in tal senso, sentenza 14 dicembre 1995, cause riunite C-163/94, C-165/94 e C-250/94, Sanz de Lera e a., Racc. pag. I-4821, punti 23-28).

- 36 Al riguardo non si può escludere che la previa autorizzazione amministrativa di per sé sia un mezzo adeguato che consenta di concretare il contenuto degli obblighi di servizio pubblico da imporre ad un singolo armatore tenendo conto della peculiare situazione di quest'ultimo, ovvero di controllare preventivamente l'idoneità di un armatore ad adempiere siffatti obblighi.
- 37 Ciò nonostante, siffatto regime non può legittimare un comportamento discrezionale da parte delle autorità nazionali, tale da vanificare le disposizioni comunitarie, in particolare quelle relative ad una libertà fondamentale come quella di cui trattasi nella causa principale (v., in tal senso, sentenze 23 febbraio 1995, cause riunite C-358/93 e C-416/93, Bordessa e a., Racc. pag. I-361, punto 25, e Sanz de Lera e a., precitata, punto 25).
- 38 Pertanto, un regime di previa autorizzazione amministrativa, perché sia giustificato anche quando deroga ad una libertà fondamentale, deve essere fondato in ogni caso su criteri oggettivi, non discriminatori e noti in anticipo alle imprese interessate, in modo da circoscrivere l'esercizio del potere discrezionale delle autorità nazionali affinché esso non sia usato in modo arbitrario. La natura e la portata degli obblighi di servizio pubblico da imporre mediante un regime di previa autorizzazione amministrativa devono essere precisate in anticipo alle imprese interessate. Inoltre, qualsiasi soggetto colpito da una misura restrittiva basata su siffatta deroga deve poter disporre di un rimedio giurisdizionale.
- 39 Spetta al giudice di rinvio esaminare e stabilire se il regime di previa autorizzazione amministrativa di cui trattasi nella causa di cui è investito soddisfi tali presupposti e tali criteri.

40 Alla luce di quanto precede, la prima questione va risolta nel senso che il combinato disposto degli artt. 1 e 4 del regolamento n. 3577/92 consente di assoggettare la prestazione di servizi regolari di cabotaggio marittimo verso le isole, in provenienza dalle isole, nonché fra le isole stesse, all'ottenimento di una previa autorizzazione amministrativa soltanto qualora:

- possa essere dimostrata l'esistenza di un'effettiva esigenza di servizio pubblico a causa dell'insufficienza dei servizi regolari di trasporto in una situazione di libera concorrenza;

- sia parimenti dimostrato che tale regime di previa autorizzazione amministrativa è necessario e proporzionato allo scopo perseguito;

- siffatto regime sia fondato su criteri oggettivi, non discriminatori e noti in anticipo alle imprese interessate.

Sulla seconda questione

41 Con la seconda questione il giudice di rinvio chiede, in caso di soluzione affermativa della prima questione, se la concessione e il mantenimento in vigore di una previa autorizzazione amministrativa possano essere subordinati al rispetto di talune condizioni, come quella di essere in regola con il pagamento di oneri tributari o previdenziali, distinte da quelle elencate dall'art. 4, n. 2, del regolamento n. 3577/92.

- 42 Al riguardo l'Analir e a., sostenute dal governo norvegese, fanno valere che l'obbligo di essere in regola con il pagamento di oneri tributari e previdenziali non ha alcun nesso specifico con il traffico marittimo oggetto della previa autorizzazione amministrativa. Inoltre, siffatto obbligo non rientra tra gli obblighi di servizio pubblico di cui all'art. 4, n. 2, del detto regolamento. Esse ne deducono che una normativa nazionale che subordini la concessione e il mantenimento in vigore della previa autorizzazione amministrativa al rispetto di condizioni distinte da quelle elencate nel regolamento n. 3577/92 è una misura nazionale che costituisce una nuova restrizione alla libertà effettivamente raggiunta, ai sensi dell'art. 62 del Trattato CE (abrogato dal Trattato di Amsterdam), e che è quindi in contrasto con il Trattato CE.
- 43 Il governo spagnolo considera che i requisiti di regolarità nel pagamento di oneri tributari o previdenziali, come richiesti dall'art. 6 del regio decreto n. 1466, costituiscono condizioni generali per la concessione della previa autorizzazione amministrativa e non sono «obblighi di servizio pubblico» ai sensi del regolamento n. 3577/92. Pertanto, a suo avviso, la detta disposizione non va oltre quanto richiesto dall'art. 4, n. 2, del detto regolamento e sarebbe quindi compatibile con il diritto comunitario.
- 44 La Commissione, dal canto suo, fa valere che le condizioni menzionate dall'art. 6 del regio decreto n. 1466 possono considerarsi giustificate dal riferimento alla «capacità di fornitura del servizio» prevista dall'art. 4, n. 2, del regolamento n. 3577/92. Infatti, tale nozione includerebbe non solo la capacità economica dell'armatore comunitario, ma anche la sua capacità finanziaria.
- 45 In via preliminare, occorre ricordare che dalla soluzione della prima questione risulta che l'imposizione da parte degli Stati membri di obblighi di servizio pubblico per taluni servizi di cabotaggio marittimo, imposti mediante previa autorizzazione amministrativa, può essere compatibile con il diritto comunitario nella misura in cui siano soddisfatti determinati presupposti.

- 46 Qualora ciò avvenga, il giudice di rinvio chiede, in sostanza, con la sua seconda questione, se uno Stato membro sia autorizzato, quando prevede di imporre obblighi di servizio pubblico per il cabotaggio marittimo verso le isole, in provenienza dalle isole, nonché fra le isole stesse, a subordinare il rilascio di un'autorizzazione relativa a siffatto servizio ad una condizione in base alla quale l'armatore deve essere in regola con il pagamento dei suoi oneri fiscali o previdenziali.
- 47 A tale proposito va ricordato come gli obblighi di servizio pubblico che possono essere imposti in applicazione dell'art. 4, n. 2, del regolamento n. 3577/92 riguardino esigenze relative ai porti che devono essere serviti, alla regolarità, alla continuità, alla frequenza, alla capacità di fornitura del servizio, alle tariffe richieste ed all'equipaggio della nave. Nessuna condizione secondo la quale l'armatore debba essere in regola con il pagamento dei suoi oneri tributari o previdenziali è esplicitamente menzionata tra le suddette esigenze. È vero che siffatta condizione, considerata isolatamente, di per sé non può essere qualificata come obbligo di servizio pubblico.
- 48 Tuttavia, quando obblighi di servizio pubblico per il cabotaggio marittimo sono imposti agli armatori comunitari mediante una previa autorizzazione amministrativa, si può considerare che il controllo effettuato da uno Stato membro, per verificare se detti armatori siano in regola con il pagamento dei loro oneri tributari o previdenziali, riguardi un'esigenza che rientra nella nozione di «capacità di fornitura del servizio», menzionata dall'art. 4, n. 2, del detto regolamento.
- 49 Infatti, nel caso in cui un armatore comunitario sia soggetto ad obblighi di servizio pubblico, quali la regolarità del servizio di cabotaggio marittimo da fornire, la circostanza che detto armatore si trovi in una precaria situazione finanziaria — di cui potrebbe essere un indizio il mancato pagamento dei suoi oneri fiscali o previdenziali — è atta a dimostrare che l'armatore non potrebbe essere in grado, in un lasso di tempo più o meno lungo, di effettuare le prestazioni di servizio pubblico che gli sono imposte.

- 50 Ne consegue che lo Stato membro può esaminare la solvibilità di un armatore comunitario, che adempie obblighi di servizio pubblico nel settore del cabotaggio marittimo, per verificarne la capacità finanziaria a fornire i servizi affidatigli, esigendo che quest'ultimo sia in regola con il pagamento dei suoi oneri tributari o previdenziali. È evidente che siffatta condizione deve essere applicata in base a criteri non discriminatori.
- 51 Pertanto, la seconda questione va risolta nel senso che il diritto comunitario non osta a che uno Stato membro possa includere tra le condizioni di concessione e di mantenimento in vigore di una previa autorizzazione amministrativa come mezzo per imporre obblighi di servizio pubblico ad un armatore comunitario una condizione che consenta di valutare la sua solvibilità, quale il requisito secondo cui quest'ultimo deve essere in regola con il pagamento dei suoi oneri tributari o previdenziali, dando così allo Stato membro la possibilità di controllare la «capacità di fornitura del servizio» di tale armatore, purché siffatta condizione sia applicata in base a criteri non discriminatori.

Sulla terza questione

- 52 Con la terza questione il giudice di rinvio chiede se l'art. 4, n. 1, del regolamento n. 3577/92 debba essere interpretato nel senso che esso consente ad uno Stato membro, su una stessa linea o su una stessa rotta, di imporre obblighi di servizio pubblico ad imprese di navigazione e contemporaneamente di stipulare con altre imprese contratti di servizio pubblico, ai sensi dell'art. 2, punto 3, del detto regolamento, per la partecipazione al medesimo servizio regolare verso le isole, in provenienza dalle isole, nonché tra le isole stesse.
- 53 Per quanto riguarda il testo di quest'ultima questione, si deve preliminarmente rilevare un evidente errore di battitura. Il riferimento nella questione all'«art. 1,

punto 3», del regolamento n. 3577/92 deve essere inteso come relativo all'«art. 2, punto 3», dello stesso regolamento, poiché la prima disposizione non è pertinente ai fini della soluzione della questione di cui trattasi. Del resto, l'art. 1 del detto regolamento non contiene il punto 3.

- 54 In merito a tale questione l'Analir e a. fanno valere, in sostanza, che la conclusione di un contratto di servizio pubblico o l'imposizione di obblighi di servizio pubblico agli operatori economici, a norma dell'art. 4 del regolamento n. 3577/92, costituisce una scelta tra due opzioni riservate agli Stati membri, che non possono essere cumulate. L'esistenza di un «contratto di servizio pubblico» riguardante determinate linee e l'imposizione di «obblighi di servizio pubblico» ad altri operatori economici che servono le stesse linee sarebbero fra di esse contraddittorie e costituirebbero una distorsione della libera concorrenza ai sensi delle disposizioni del Trattato in materia.
- 55 In particolare, l'Analir e a. sostengono che l'operatore che stipula con le autorità competenti un «contratto di servizio pubblico» riceve, contrariamente agli altri operatori, sovvenzioni specifiche per i servizi di trasporto forniti. Secondo l'Analir e a., aggiungendo a ciò il fatto che gli operatori che sottoscrivono siffatto «contratto di servizio pubblico» sono operatori pubblici o imprese detentrici di precedenti monopoli, la situazione che ne risulta costituisce una violazione dell'art. 90, n. 1, del Trattato CE (divenuto art. 86, n. 1, CE) per discriminazione e distorsione delle regole della libera concorrenza.
- 56 Per contro, il governo spagnolo considera che possono essere concomitanti le due modalità secondo cui possono essere effettuati i servizi di cabotaggio marittimo, vale a dire il «contratto di servizio pubblico» e gli «obblighi di servizio pubblico», citate dall'art. 4 del regolamento n. 3577/92. Infatti, a suo avviso, i due sistemi che consentono di garantire lo svolgimento del servizio pubblico, ossia la stipulazione di un contratto o l'imposizione all'armatore di obblighi di servizio

pubblico, hanno finalità ben distinte. Secondo il detto governo, lo Stato membro impone obblighi di servizio pubblico per garantire un livello minimo di prestazione di un determinato servizio pubblico. Potrebbe, se del caso, completare tale regime con la stipulazione di un contratto.

- 57 Il governo francese, le cui osservazioni scritte si limitano a questa terza questione, sostiene l'argomentazione del governo spagnolo. Infatti, considera che i criteri per ricorrere al contratto di servizio pubblico o agli obblighi di servizio pubblico sono diversi e che tali due modalità possono essere usate simultaneamente su una medesima rotta, indipendentemente da quella che è stata instaurata per prima.
- 58 In udienza il governo norvegese ha precisato le sue osservazioni scritte, rilevando che ogni Stato membro dovrebbe, innanzi tutto, definire il livello dei servizi di cabotaggio marittimo che desidera ottenere sul suo territorio per talune linee o per tutte le linee di cabotaggio marittimo verso le isole, in provenienza dalle isole, nonché tra le isole stesse. Inoltre, dovrebbe esaminare se, senza l'intervento dell'autorità pubblica, il mercato possa soddisfare da solo siffatto livello sulle linee o sulle rotte da servire. Qualora ciò non avvenga, lo Stato membro interessato dovrebbe, infine, verificare se l'imposizione di obblighi di servizio pubblico ad armatori comunitari possa garantire il livello da esso desiderato dei servizi di cabotaggio marittimo. Soltanto nel caso in cui siffatto livello non potesse essere garantito dagli obblighi di servizio pubblico imposti a detti armatori lo Stato membro potrebbe ricorrere allo strumento consistente nello stipulare un contratto di servizio pubblico con uno di essi.
- 59 La Commissione, dal canto suo, considera che, in via di principio, nulla impedisce ad uno Stato membro di imporre obblighi di servizio pubblico in generale e di stipulare un contratto di servizio pubblico per una o più linee sottoposte a tali obblighi al fine di garantire un sufficiente livello di servizi. Tuttavia, nel caso in cui ci si avvalga delle due modalità simultaneamente, la Commissione sostiene che il livello degli obblighi di servizio pubblico dovrebbe essere il più basso possibile per non creare ostacoli che rischiano di causare distorsioni di concorrenza.

- 60 A tale proposito è giocoforza constatare che la stessa lettera dell'art. 4, n. 1, del regolamento n. 3577/92 non consente di risolvere la questione se gli Stati membri possano avvalersi contemporaneamente o soltanto alternativamente delle due modalità di esecuzione del servizio pubblico previste da tali disposizioni, vale a dire il contratto di servizio pubblico o l'imposizione di obblighi di servizio pubblico agli armatori.
- 61 Inoltre, occorre ricordare che le due modalità di cui trattasi mirano a conseguire lo stesso obiettivo, vale a dire un sufficiente livello di servizi di trasporto marittimo regolare verso le isole, in provenienza dalle isole, nonché tra le isole stesse, come enuncia il nono 'considerando' del regolamento n. 3577/92.
- 62 Ciò nonostante, occorre precisare che le due modalità si differenziano per quanto riguarda sia la loro natura che la loro intensità.
- 63 Si deve, infatti, constatare, da un lato, che il ricorso alla via contrattuale consente all'autorità pubblica di ottenere che l'armatore si impegni a fornire le prestazioni di servizi di trasporto convenute per contratto. Dall'altro, l'armatore sarà disposto, in via di principio, ad essere vincolato da siffatte clausole solo se lo Stato membro si impegna ad accordargli un corrispettivo, quale un compenso economico.
- 64 Per contro, nel caso in cui obblighi di servizio pubblico siano imposti per via extracontrattuale, l'armatore rimane libero, in via di principio, di rinunciare a fornire i servizi di trasporto di cui trattasi. Solo nel caso in cui intenda procedervi, quest'ultimo deve farlo nel rispetto degli obblighi imposti. Peraltro, a tale

modalità potrebbe del pari essere associato un regime di compensi finanziari ai sensi dell'art. 4, n. 2, secondo comma, del regolamento n. 3577/92, come dimostra la normativa spagnola di cui alla causa principale.

- 65 Da un confronto delle caratteristiche delle due modalità di esecuzione del servizio di cabotaggio marittimo risulta, quindi, che lo strumento del contratto offre allo Stato maggiori garanzie che il servizio verrà effettivamente fornito. Inoltre, come a giusto titolo ha rilevato il governo spagnolo, la via contrattuale consente di garantire che, in caso di risoluzione del contratto, il prestatore continui ad assicurare il servizio fino alla stipulazione di un nuovo contratto, fermo restando che siffatta garanzia sarà ottenuta di regola soltanto dietro corrispettivo.
- 66 Alla luce delle caratteristiche delle due modalità considerate, nonché delle loro finalità, non vi è ragione di escludere che di esse ci si avvalga in maniera concomitante per una medesima rotta o una medesima linea di trasporto al fine di garantire un determinato livello di servizio pubblico. Infatti, per i motivi esposti dall'avvocato generale nei paragrafi 109-111 delle sue conclusioni, nel caso in cui il livello di servizio raggiunto, anche dopo che agli armatori sono stati imposti obblighi di servizio pubblico, non sia considerato sufficiente o qualora permangano specifiche lacune, la prestazione di servizi complementari potrebbe essere garantita con la stipulazione di un contratto di servizio pubblico, come prevede la normativa spagnola.
- 67 Pertanto, se il regolamento n. 3577/92, e in particolare il suo art. 4, non osta ad una normativa nazionale come quella di cui alla causa principale, che consente di ricorrere alla modalità del contratto di servizio pubblico nel caso in cui gli obblighi di servizio pubblico imposti all'armatore per una determinata linea o rotta di servizi regolari di trasporto mediante cabotaggio marittimo verso le isole, in provenienza dalle isole, nonché fra le isole stesse, si siano rivelati inadeguati per garantire un sufficiente livello di trasporto, siffatta applicazione concomitante

delle due modalità in un caso concreto sarà compatibile con il diritto comunitario soltanto qualora siano rispettate varie condizioni precise.

- 68 Al riguardo si deve ricordare, in primo luogo, come dal punto 34 della presente sentenza risulti che gli Stati membri possono imporre obblighi di servizio pubblico agli armatori comunitari soltanto se può essere dimostrata un'effettiva esigenza di servizio pubblico. Va constatato che tale conclusione s'impone parimenti per la stipulazione di un contratto di servizio pubblico. Un'eventuale combinazione delle due modalità per una stessa linea o per una stessa rotta sarebbe giustificata solo nel rispetto della medesima condizione.
- 69 In secondo luogo, come risulta del pari dall'art. 4, nn. 1 e 2, del regolamento n. 3577/92, un'applicazione concomitante delle due modalità deve essere effettuata in base a criteri non discriminatori nei confronti di tutti gli armatori comunitari.
- 70 In terzo luogo, trattandosi di un ostacolo alla libera prestazione dei servizi di cabotaggio marittimo, un'eventuale applicazione concomitante delle due modalità, per essere giustificata e compatibile con l'art. 4, nn. 1 e 2, del detto regolamento, in combinato disposto con l'art. 1 del medesimo, deve essere conforme al principio di proporzionalità. In altri termini, la combinazione delle due modalità di esecuzione dei detti servizi deve essere adeguata per garantire un sufficiente livello dei medesimi e non comportare effetti restrittivi alla libera prestazione dei servizi di cabotaggio marittimo che esorbiterebbero da quanto necessario per conseguire l'obiettivo perseguito.
- 71 Pertanto, la terza questione deve essere risolta nei seguenti termini: l'art. 4, n. 1, del regolamento n. 3577/92 deve essere interpretato nel senso che consente ad uno Stato membro, per una stessa linea o per una stessa rotta, di imporre obblighi di servizio pubblico ad imprese di navigazione e di stipulare in maniera concomitante con altre imprese contratti di servizio pubblico ai sensi dell'art. 2,

punto 3, del detto regolamento, per la partecipazione allo stesso traffico regolare verso le isole, in provenienza dalle isole, nonché tra le isole stesse, purché possa essere dimostrata un'effettiva esigenza di servizio pubblico e nella misura in cui tale applicazione concomitante sia effettuata in base a criteri non discriminatori e sia giustificata rispetto all'obiettivo di interesse pubblico perseguito.

Sulle spese

- 72 Le spese sostenute dai governi spagnolo, ellenico, francese e norvegese, nonché dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottoposte dal Tribunal Supremo con ordinanza 12 maggio 1999, dichiara:

- 1) Il combinato disposto degli artt. 1 e 4 del regolamento (CEE) del Consiglio 7 dicembre 1992, n. 3577, concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi fra Stati membri

(cabotaggio marittimo), consente di assoggettare la prestazione di servizi regolari di cabotaggio marittimo verso le isole, in provenienza dalle isole, nonché fra le isole stesse, all'ottenimento di una previa autorizzazione amministrativa soltanto qualora:

- possa essere dimostrata l'esistenza di un'effettiva esigenza di servizio pubblico a causa dell'insufficienza dei servizi regolari di trasporto in una situazione di libera concorrenza;

- sia parimenti dimostrato che tale regime di previa autorizzazione amministrativa è necessario e proporzionato allo scopo perseguito;

- siffatto regime sia fondato su criteri oggettivi, non discriminatori e noti in anticipo alle imprese interessate.

2) Il diritto comunitario non osta a che uno Stato membro possa includere tra le condizioni di concessione e di mantenimento in vigore di una previa autorizzazione amministrativa come mezzo per imporre obblighi di servizio pubblico ad un armatore comunitario una condizione che consenta di valutare la sua solvibilità, quale il requisito secondo cui quest'ultimo deve essere in regola con il pagamento dei suoi oneri tributari o previdenziali, dando così allo Stato membro la possibilità di controllare la «capacità di fornitura del servizio» di tale armatore, purché siffatta condizione sia applicata in base a criteri non discriminatori.

- 3) L'art. 4, n. 1, del regolamento n. 3577/92 deve essere interpretato nel senso che consente ad uno Stato membro, per una stessa linea o per una stessa rotta, di imporre obblighi di servizio pubblico ad imprese di navigazione e di stipulare in maniera concomitante con altre imprese contratti di servizio pubblico ai sensi dell'art. 2, punto 3, del detto regolamento, per la partecipazione allo stesso traffico regolare verso le isole, in provenienza dalle isole, nonché fra le isole stesse, purché possa essere dimostrata un'effettiva esigenza di servizio pubblico e nella misura in cui tale applicazione concomitante sia effettuata in base a criteri non discriminatori e sia giustificata rispetto all'obiettivo di interesse pubblico perseguito.

Rodríguez Iglesias	Gulmann	Wathelet
Edward	Jann	Sevón
Macken	Colneric	von Bahr
		Schintgen
		Timmermans

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 20 febbraio 2001.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

G.C. Rodríguez Iglesias