

SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)
17 settembre 1998^{*}

Nel procedimento C-412/96,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, dal korkein hallinto-oikeus (Finlandia), nel procedimento promosso da

Kainuun Liikenne Oy,

Oy Pohjolan Liikenne Ab,

domanda vertente sull'interpretazione del regolamento (CEE) del Consiglio 26 giugno 1969, n. 1191, relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile (GU L 156, pag. 1), come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 20 giugno 1991, n. 1893 (GU L 169, pag. 1), ed in particolare del combinato disposto degli artt. 1, n. 3, e 4,

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dai signori H. Ragnemalm, presidente di sezione, R. Schintgen, G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn (relatore) e G. Hirsch, giudici,

avvocato generale: P. Léger

cancelliere: H. von Holstein, cancelliere aggiunto

^{*} Lingua processuale: il finlandese.

viste le osservazioni scritte presentate:

- per le società Kainuun Liikenne Oy e Oy Pohjolan Liikenne Ab, dall'avv. Ari Heinilä, del foro di Helsinki;
- per il governo finlandese, dall'ambasciatore Holger Rotkirch, capo del servizio «Affari giuridici» del ministero degli Affari esteri, in qualità di agente;
- per il governo belga, dal signor J. Devadder, consigliere generale presso il ministero degli Affari esteri, del Commercio con l'estero e della Cooperazione allo sviluppo, in qualità di agente;
- per la Commissione delle Comunità europee, dai signori Allan Rosas, consigliere giuridico principale, e dalla signora Laura Pignataro, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali delle società Kainuun Liikenne Oy e Oy Pohjolan Liikenne Ab, rappresentate dal signor Pekka Aalto, giurista responsabile dell'associazione Linja-autoliitto, del governo finlandese, rappresentato dalla signora Tuula Pynnä, consigliere giuridico presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, e della Commissione, rappresentata dal signor Allan Rosas e dalla signora Laura Pignataro, all'udienza del 29 gennaio 1998,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 26 marzo 1998,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 13 dicembre 1996, pervenuta in cancelleria il 23 dicembre successivo, il korkein hallinto-oikeus ha sottoposto alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, due questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione del regolamento (CEE) del Consiglio 26 giugno 1969, n. 1191, relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile (GU L 156, pag. 1), come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 20 giugno 1991, n. 1893 (GU L 169, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento»), ed in particolare del combinato disposto degli artt. 1, n. 3, e 4.

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia in cui le società Kainuun Liikenne Oy (in prosieguo: la «Kainuun Liikenne») e Oy Pohjolan Liikenne Ab (in prosieguo: la «Pohjolan Liikenne»), imprese di trasporto, impugnano la decisione dell'Oulun lääninhallitus (in prosieguo: l'«amministrazione provinciale»), che ha rifiutato di accogliere la loro domanda di soppressione parziale dell'obbligo di effettuare il trasporto di passeggeri sul percorso per il quale esse dispongono di una licenza.

Il contesto normativo

3 Il regolamento è diretto ad eliminare le disparità create dall'imposizione alle imprese di trasporto, da parte degli Stati membri, di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico e che possono falsare in modo sostanziale le condizioni di concorrenza, pur riconoscendo che il loro mantenimento è indispensabile, in determinati casi, per assicurare la fornitura di servizi di trasporto sufficienti.

- 4 Pertanto, a norma dell'art 1, n. 3, del regolamento, le competenti autorità degli Stati membri sopprimono gli obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico, come definiti dal regolamento stesso, imposti nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile.
- 5 Tuttavia, a tenore dell'art. 1, n. 4, del regolamento, le competenti autorità degli Stati possono concludere, secondo le condizioni e le modalità definite nella sezione V del regolamento, contratti di servizio pubblico con un'impresa di trasporto per garantire servizi di trasporto sufficienti, tenendo conto segnatamente dei fattori sociali, ambientali e di assetto del territorio o per offrire particolari condizioni tariffarie a favore di determinate categorie di passeggeri.
- 6 L'art. 3 del regolamento dispone:

«1. Allorché le autorità competenti degli Stati membri decidono il mantenimento totale o parziale di un obbligo di servizio pubblico e più soluzioni garantiscono, in condizioni analoghe, la fornitura di sufficienti servizi di trasporto, le autorità competenti scelgono quella che comporta il minimo costo per la collettività.

2. La fornitura di sufficienti servizi di trasporto si valuta in funzione dei seguenti elementi:

a) l'interesse generale;

b) le possibilità di ricorso ad altre tecniche di trasporto e la loro idoneità a soddisfare le esigenze di trasporto considerate;

c) i prezzi e le condizioni di trasporto che possono essere offerti agli utenti».

7 A norma dell'art. 4, n. 1, del regolamento, spetta alle imprese di trasporto presentare alle autorità competenti degli Stati membri domanda per la soppressione totale o parziale di un obbligo di servizio pubblico, qualora tale obbligo comporti per esse svantaggi economici.

8 L'art. 5 del regolamento precisa segnatamente che un obbligo di esercizio o di trasporto comporta svantaggi economici se la diminuzione delle spese che potrebbe essere realizzata con la soppressione totale o parziale di tale obbligo riguardo a una prestazione o ad un complesso di prestazioni soggette a tale obbligo, è superiore alla diminuzione degli introiti risultante da detta soppressione.

9 L'art. 6, n. 2, del regolamento dispone ancora che le decisioni di mantenere o di sopprimere a termine, totalmente o parzialmente, un obbligo di servizio pubblico, prevedono, per gli oneri che ne derivano, la concessione di una compensazione determinata secondo i metodi comuni previsti dal regolamento medesimo.

10 Secondo l'art. 7 del regolamento, la decisione di mantenimento può essere subordinata a condizioni atte a migliorare il rendimento delle prestazioni soggette all'obbligo in questione.

11 Il regolamento è entrato in vigore in Finlandia il 1° gennaio 1994, in seguito all'adesione della Repubblica di Finlandia allo Spazio economico europeo.

La causa principale

- 12 Il 21 dicembre 1993 il ministero finlandese dei Trasporti ha concesso alla Kainuun Liikenne ed alla Pohjolan Liikenne una licenza di trasporto per autobus di linea valida per il periodo compreso tra il 1° gennaio 1994 e il 31 dicembre 2003 per l'esercizio della linea Kaiaani-Rukatunturi (circa 275 chilometri). Tale licenza le abilita ad effettuare, nel rispetto di taluni orari determinati, il trasporto di passeggeri con autobus di linea su tale percorso.
- 13 In seguito all'adesione della Repubblica di Finlandia allo Spazio economico europeo ed all'entrata in vigore del regolamento in Finlandia, il ministero dei Trasporti ha invitato le imprese che effettuano trasporti con autobus di linea a presentare, all'autorità amministrativa competente, anteriormente al 1° settembre 1994, le domande relative alle linee da gestire con decorrenza dal giugno 1995. Con tali domande si doveva chiedere la soppressione di collegamenti che le imprese non fossero in grado di gestire sulla sola base degli introiti provenienti dai passeggeri.
- 14 Le ricorrenti nella causa principale hanno quindi chiesto la soppressione parziale del loro obbligo di gestire la linea Kajaani-Rukatunturi, in modo da limitarla ai percorsi Kajaani-Peranka e Kajaani-Suomussalmi. Secondo tale domanda, la gestione del collegamento nel suo insieme sarebbe deficitaria. Le ricorrenti nella causa principale si dichiaravano però disposte a proseguirne l'esercizio nonché a negoziare con l'amministrazione provinciale la stipula di un contratto di servizio pubblico, che garantisse l'intervento di fondi pubblici per il tratto di linea per cui avevano richiesto la soppressione dell'obbligo di servizio pubblico di trasporto.
- 15 Con decisione 9 gennaio 1995, l'amministrazione provinciale rigettava tale domanda per il motivo che le ricorrenti nella causa principale non avevano dimostrato nei termini stabiliti all'art. 5 del regolamento che esse, limitando i percorsi controversi a Peranka e Suomussalmi, avrebbero potuto conseguire risultati più soddisfacenti sul piano economico rispetto alla continuazione del servizio alle precedenti condizioni. Secondo l'amministrazione provinciale, esse avrebbero il diritto

di cessare completamente l'esercizio di cui è causa. Viceversa, la cessazione parziale dell'obbligo di gestire tale servizio non costituirebbe un approccio corretto nel caso di specie, in quanto il collegamento in questione dovrebbe essere considerato come parte integrante della linea Kajaani-Rukatunturi.

- 16 Le ricorrenti nella causa principale hanno allora presentato un ricorso di annullamento avverso la decisione dell'amministrazione provinciale dinanzi al korkein hallinto-oikeus. A sostegno del loro ricorso, esse si sono riferite alle disposizioni del regolamento, da cui risulterebbe che l'amministrazione provinciale non aveva il diritto di rifiutare loro la soppressione parziale della linea.
- 17 Secondo il giudice nazionale, va considerato che, con i consuntivi presentati dalle ricorrenti in conformità dell'art. 5, n. 2, del regolamento, queste ultime hanno dimostrato che il tratto di linea di cui chiedono la soppressione comporta per esse uno svantaggio economico ai sensi dell'art. 4 del regolamento, poiché la diminuzione delle spese derivanti dalla soppressione parziale è superiore alla riduzione degli introiti risultante da tale soppressione.
- 18 Il giudice nazionale ha poi indicato che, quando un'impresa di trasporto intenda ridurre un servizio di linea fondato su una licenza in vigore, il procedimento previsto dalla legislazione nazionale consiste anzitutto nella revoca della licenza di esercizio su domanda dell'impresa di trasporto interessata e, successivamente, nell'emissione di una nuova licenza per il servizio ridotto. Il procedimento consente altresì che, prima di concedere la licenza per il servizio ridotto, si proceda ad una gara per la vecchia linea se il suo mantenimento appaia necessario. Peraltro la legislazione nazionale dà anche facoltà alla competente autorità di revocare di propria iniziativa la licenza se ricorrono i presupposti di cui all'art. 20 della legge n. 662/1994 sul trasporto di persone.
- 19 Il giudice nazionale ha rilevato infine che, per rendere possibile l'accesso al mercato di nuovi imprenditori, per organizzare adeguatamente i trasporti e mantenere sufficienti servizi di trasporto con il minor sostegno pubblico possibile, nonché per

garantire un'efficace concorrenza tra i servizi appaltati, poteva rivelarsi necessario, alla luce delle circostanze esistenti in Finlandia, considerare che la competente autorità, senza che vi osti il diritto comunitario, ha il potere di respingere le domande di soppressione parziale dell'obbligo di servizio pubblico che riguardino, quanto all'organizzazione del trasporto di passeggeri, un'infima parte dell'obbligo di servizio pubblico di trasporto a carico dell'impresa, oppure la possibilità di revocare, di propria iniziativa e conformemente alla legge nazionale, la licenza di trasporto delle imprese che chiedono la soppressione parziale dell'obbligo di servizio pubblico, se la revoca della licenza è necessaria per un'organizzazione razionale del servizio stesso.

20 In base a tali considerazioni, il korkein hallinto-oikeus ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se il regolamento in materia di obbligo di servizio pubblico [regolamento (CEE) n. 1191/69, come modificato dal regolamento (CEE) n. 1893/91], ed in particolare il combinato disposto degli artt. 4 e 1, n. 3, vada interpretato nel senso che consente ad un'impresa di trasporto di ottenere la soppressione di qualunque frazione del suo obbligo di servizio pubblico, indipendentemente dalla sua entità, ad esempio soltanto un determinato tratto di una linea di trasporto.
- 2) In caso di soluzione totalmente o condizionatamente affermativa, e qualora il korkein hallinto-oikeus rinvii, all'occorrenza, il caso all'amministrazione provinciale per una nuova trattazione, si deve domandare ai fini della soluzione definitiva della causa quanto segue: se dal diritto, conferito nel regolamento all'impresa di trasporti, di chiedere la soppressione parziale dell'obbligo di servizio pubblico derivi anche che il potere spettante alla competente autorità, secondo la legge nazionale, di revocare la licenza di trasporto per una riorganizzazione razionale del servizio è escluso o limitato quando si tratta di un'esigenza di riorganizzazione derivante dalla detta soppressione parziale».

In via preliminare

- 21 Le ricorrenti nella causa principale, ritenendo erronea la presentazione della legislazione nazionale ad opera del giudice nazionale, formulano questioni addizionali sulle quali la pronuncia della Corte sarebbe del pari necessaria affinché sia preso nella dovuta considerazione il loro punto di vista.
- 22 Va in primo luogo ricordato che dalla giurisprudenza della Corte risulta che spetta al giudice a quo valutare la portata delle norme nazionali e il modo in cui debbono essere applicate (v., in particolare, sentenza 30 aprile 1996, causa C-194/94, CIA Security International, Racc. pag. I-2201, punto 20).
- 23 Quanto alle questioni addizionali sollevate dalle ricorrenti nella causa principale, va rilevato che, a norma dell'art. 177 del Trattato, spetta al giudice nazionale e non alle parti nella causa principale adire la Corte. La facoltà di determinare le questioni da sottoporre alla Corte è quindi riservata al giudice nazionale e le parti non possono modificarne il tenore (v., in particolare, sentenza 9 dicembre 1965, causa 44/65, Singer, Racc. pagg. 951, 959).
- 24 Peraltro, la soluzione delle questioni complementari menzionate dalle ricorrenti nella causa principale nelle loro osservazioni sarebbe incompatibile con il ruolo assegnato alla Corte dall'art. 177 del Trattato e con l'obbligo della Corte di dare ai governi degli Stati membri e alle parti interessate la possibilità di presentare osservazioni ai sensi dell'art. 20 dello Statuto della Corte, tenuto conto del fatto che, a norma della suddetta disposizione, alle parti interessate vengono notificate solo le decisioni di rinvio (v., in particolare, sentenza 20 marzo 1997, causa C-352/95, Phytheron International, Racc. pag. I-1729, punto 14).

Sulla prima questione

- 25 Con la prima questione, letta alla luce della seconda, il giudice a quo chiede in sostanza se il regolamento, e segnatamente il combinato disposto degli artt. 1, n. 3, e 4, attribuisca all'impresa di trasporto il diritto di ottenere la soppressione parziale del suo obbligo di servizio pubblico.
- 26 Occorre anzitutto rilevare che, secondo l'art. 4, n. 1, del regolamento, un'impresa di trasporto può presentare domanda per la soppressione della totalità o di una parte, quale che essa sia, di un obbligo di servizio pubblico, ma nessuna disposizione di tale regolamento fa obbligo agli Stati membri di accogliere tale domanda, anche se l'impresa fornisce la prova che il mantenimento dell'obbligo in parola comporta per essa svantaggi economici ai sensi dell'art. 5 del regolamento.
- 27 Risulta anzi dagli artt. 1, n. 4, e 3 del regolamento che le autorità competenti degli Stati membri hanno il diritto di mantenere in tutto o in parte un obbligo di servizio pubblico giudicato necessario per garantire la fornitura di sufficienti servizi di trasporto.
- 28 Tale interpretazione è corroborata, come ha rilevato l'avvocato generale nei paragrafi 40-45 delle sue conclusioni, sia dall'obiettivo, sia dall'economia generale del regolamento.
- 29 Conseguentemente, il regolamento non conferisce ad un'impresa di trasporto il diritto di ottenere una soppressione parziale del suo obbligo di servizio pubblico.

- 30 Tuttavia, come ha rilevato l'avvocato generale nei paragrafi 48-51 delle sue conclusioni, la decisione di mantenere gli obblighi di servizio pubblico è subordinata al rispetto di determinate regole, segnatamente quelle figuranti agli artt. 3, 6, n. 2, e 7 del regolamento.
- 31 Inoltre, come indicato al punto 27 della presente sentenza, il mantenimento totale o parziale di un obbligo di servizio pubblico è consentito soltanto «per garantire la fornitura di sufficienti servizi di trasporto».
- 32 Tuttavia, la nozione di «garanzia di fornitura di sufficienti servizi di trasporto» non è definita dal regolamento. Quest'ultimo si limita a fornire qualche elemento di valutazione di tale nozione.
- 33 Così, il secondo 'considerando' del regolamento n. 1191/69 indica che la «fornitura [di servizi di trasporto sufficienti] si valuta in funzione dell'offerta e della domanda di trasporto esistenti, nonché delle esigenze della collettività».
- 34 Va inoltre ricordato che l'art. 3, n. 2, del regolamento precisa che la fornitura di sufficienti servizi di trasporto si valuta in funzione dell'interesse generale, delle possibilità di ricorso ad altre tecniche di trasporto e della loro idoneità a soddisfare le esigenze di trasporto considerate, nonché dei prezzi e delle condizioni di trasporto che possono essere offerti agli utenti. Allorché più soluzioni garantiscono, in condizioni analoghe, la fornitura di sufficienti servizi di trasporto, le autorità competenti devono scegliere, secondo l'art. 3, n. 1 del regolamento, quella che comporta il minimo costo per la collettività.
- 35 Da quanto precede risulta che, qualora le prescrizioni dell'art. 3 del regolamento siano state osservate, le autorità competenti degli Stati membri dispongono di un

ampio potere discrezionale per valutare se la «garanzia di fornitura di sufficienti servizi di trasporto» esiga il mantenimento di un obbligo di servizio pubblico.

- 36 La prima questione va quindi risolta dichiarando che il regolamento, segnatamente agli artt. 1, n. 3, e 4, dev'essere interpretato nel senso che non obbliga gli Stati membri ad accogliere la domanda di un'impresa di trasporti diretta ad ottenere la soppressione parziale del suo obbligo di servizio pubblico, anche se l'impresa fornisce la prova che il mantenimento dell'obbligo medesimo comporta per essa svantaggi economici. Tuttavia, il rigetto di tale domanda può essere motivato soltanto dalla necessità di garantire sufficienti servizi di trasporto. Questa nozione dev'essere valutata, conformemente all'art. 3 del regolamento, in funzione dell'interesse generale, delle possibilità di ricorso ad altre tecniche di trasporto e della loro idoneità a soddisfare le esigenze di trasporto considerate, nonché dei prezzi e delle condizioni di trasporto che possono essere offerti agli utenti. Allorché più soluzioni garantiscono, in condizioni analoghe, la fornitura di sufficienti servizi di trasporto, le autorità competenti devono scegliere quella che comporti il minimo costo per la collettività.

Sulla seconda questione

- 37 Alla luce della soluzione data alla prima questione, non è necessario risolvere la seconda.

Sulle spese

- 38 Le spese sostenute dai governi finlandese e belga, 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 (Sesta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottoposte dal korkein hallinto-oikeus, con ordinanza 13 dicembre 1996, dichiara:

Il regolamento (CEE) del Consiglio 26 giugno 1969, n. 1191, relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile, come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 20 giugno 1991, n. 1893, segnatamente agli artt. 1, n. 3, e 4, del medesimo, non obbliga gli Stati membri ad accogliere la domanda di un'impresa di trasporti diretta ad ottenere la soppressione parziale del suo obbligo di servizio pubblico, anche se l'impresa fornisce la prova che il mantenimento dell'obbligo medesimo comporta per essa svantaggi economici. Tuttavia, il rigetto di tale domanda può essere motivato soltanto dalla necessità di garantire sufficienti servizi di trasporto. Questa nozione dev'essere valutata, conformemente all'art. 3 del regolamento n. 1191/69, in funzione dell'interesse generale, delle possibilità di ricorso ad altre tecniche di trasporto e della loro idoneità a soddisfare le esigenze di trasporto considerate, nonché dei prezzi e delle condizioni di trasporto che possono essere offerti agli utenti. Allorché più soluzioni garantiscono, in condizioni analoghe, la forn-

tura di sufficienti servizi di trasporto, le autorità competenti devono scegliere quella che comporti il minimo costo per la collettività.

Ragnemalm

Schintgen

Mancini

Kapteyn

Hirsch

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 17 settembre 1998.

Il cancelliere

Il presidente della Sesta Sezione

R. Grass

H. Ragnemalm