COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 22.4.2014
COM(2014) 232 final

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

sull'interpretazione del regolamento (CEE) n. 3577/92 del Consiglio concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi all'interno degli Stati membri (cabotaggio marittimo)

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

sull'interpretazione del regolamento (CEE) n. 3577/92 del Consiglio concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi all'interno degli Stati membri (cabotaggio marittimo)

Sintesi

Alla luce dell'esperienza ventennale maturata nell'applicazione concreta del regolamento (CEE) n. 3577/92, la Commissione ha deciso di aggiornare e rivedere, per ragioni di trasparenza e certezza giuridica, la propria interpretazione delle disposizioni di tale regolamento. La presente comunicazione modifica e sostituisce le precedenti comunicazioni interpretative della Commissione, pubblicate nel 2003[1] e 2006[2].

La presente comunicazione ha finalità unicamente informative ed è stata elaborata per aiutare a chiarire il significato del regolamento. Essa indica in che modo la Commissione intende applicare il regolamento; non pretende di rivedere il regolamento né di interferire con le competenze della Corte di giustizia in materia di interpretazione.

La comunicazione precisa, innanzi tutto, il campo di applicazione della libera prestazione di servizi nel settore del cabotaggio marittimo, indica chi può fruire di detta libertà e ricorda quali sono i servizi cui si applica il regolamento.

La comunicazione chiarisce, in seguito, la portata delle deroghe alla libera prestazione di servizi stabilite dal regolamento. Le deroghe previste sono tre. In primo luogo, gli Stati membri possono imporre norme relative all'equipaggio imbarcato sulle navi di meno di 650 tonnellate lorde e sulle navi che effettuano il cabotaggio con le isole tra due porti del loro territorio. In secondo luogo, gli Stati membri possono imporre obblighi di servizio pubblico e concludere contratti di servizio pubblico per garantire trasporti di linea adeguati da, tra e verso le isole. Infine, gli Stati membri possono chiedere alla Commissione di adottare misure di salvaguardia per rimediare ad una grave perturbazione del mercato interno.

La comunicazione presenta anche una panoramica delle misure transitorie previste per l'applicazione del presente regolamento in relazione alla Croazia in seguito all'adesione di quest'ultima all'Unione.

Infine, la comunicazione fornisce indicazioni sull'applicazione ai servizi di cabotaggio marittimo del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70[3].

---

1 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'interpretazione del regolamento n. 3577/92 del Consiglio concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi fra Stati membri (cabotaggio marittimo), 22.12.2003, COM(2003) 595.

2 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni che aggiorna e rettifica la comunicazione riguardante l'interpretazione del regolamento n. 3577/92 del Consiglio concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi fra Stati membri (cabotaggio marittimo), 11.5.2006, COM(2006) 196.

3 GU L 315 del 3.12.2007, pag. 1.

1. INTRODUZIONE

Il regolamento (CEE) n. 3577/92 del Consiglio (di seguito *"il regolamento"*) concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi all'interno degli Stati membri (cabotaggio marittimo)[4], adottato all'epoca della creazione del mercato interno, esiste ormai da oltre vent'anni. Dalla sua entrata in vigore, il 1º gennaio 1993, il settore del cabotaggio marittimo ha fatto registrare una progressiva liberalizzazione.

Dal 1993, la Commissione ha presentato diverse relazioni sui progressi economici e giuridici di tale liberalizzazione[5] e nelle comunicazioni interpretative del 2003 e 2006 ha trattato i problemi di interpretazione posti dal regolamento.

La quinta relazione sull'attuazione del regolamento[6] sottolinea la necessità di chiarire ulteriormente taluni aspetti degli orientamenti della Commissione relativi all'applicazione del regolamento.

La presente comunicazione aggiorna e rivede le indicazioni emanate in precedenza al fine di allinearle alla recente normativa UE e alla giurisprudenza della Corte di giustizia, nonché all'evoluzione intervenuta nel modo in cui la Commissione intende alcune disposizioni del regolamento, in particolare le disposizioni riguardanti l'equipaggio (punto 4 della presente comunicazione) e la durata dei contratti di servizio pubblico (punto 5.5.2 e sezione 5.7 della presente comunicazione).

La presente comunicazione si limita ad esporre, a titolo informativo, l'interpretazione data dalla Commissione al regolamento. Essa non pretende di rivedere il regolamento né di interferire con le competenze della Corte di giustizia in materia di interpretazione; allo stesso modo, non pregiudica l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato.

2. L'APERTURA DEL MERCATO DEL CABOTAGGIO MARITTIMO

2.1. La libera prestazione dei servizi di cabotaggio marittimo

L'articolo 1 del regolamento (CEE) n. 3577/92 ha liberalizzato il cabotaggio marittimo nei paesi in cui tale settore dell'economia era riservato ai cittadini dei medesimi Stati, garantendo a tutti gli armatori dell'Unione la libertà di operare tra due porti dello stesso Stato membro[7].

Gli Stati membri non possono assoggettare tale libertà ad alcuna restrizione, se non in casi debitamente giustificati. Per questo motivo, gli Stati membri non possono introdurre alcun sistema di autorizzazione preventiva, tranne nel caso in cui tale sistema (1) sia giustificato da motivi imperativi di interesse generale (ad esempio la necessità di garantire la sicurezza delle navi e l'ordine nelle acque portuali), (2) sia necessario e proporzionato all'obiettivo perseguito, (3) sia fondato su criteri oggettivi, non discriminatori e preventivamente noti agli armatori interessati[8].

---

4 GU L 364 del 12.12.1992, pag. 7.

5 COM(95) 383, COM(97) 296, COM(2000) 99, COM(2002) 203.

6 COM(2014) XXX.

7 Per i beneficiari della libera prestazione di servizi, cfr. punto 2.2.

8 Cause riunite C-128/10 e C-129/10 *Naftiliaki Etaireia Thasou*, Racc. 2011, pag. I-1887, punto 43 e successivi.

Per poter istituire sistemi che pregiudicano l'esercizio della libera prestazione dei servizi di cabotaggio marittimo da parte dei beneficiari del regolamento, gli Stati membri dovrebbero dimostrare il rispetto di tutte le condizioni sopra indicate[9].

Tuttavia, la Commissione osserva che per monitorare il mercato del cabotaggio gli Stati membri possono chiedere agli armatori di comunicare preventivamente le informazioni sui servizi che intendono offrire. Tali informazioni possono essere utili per consentire agli Stati membri di valutare in modo più preciso le reali necessità di trasporto.

Infine, la Commissione ritiene che gli Stati membri non possano esigere che le compagnie abbiano un rappresentante sul loro territorio.

2.2. I beneficiari della libera prestazione di servizi

L'articolo 1 del regolamento precisa quali sono i beneficiari della libera prestazione di servizi di cabotaggio marittimo: si tratta degli *"armatori comunitari"* (1) che impiegano navi registrate in uno Stato membro di cui battono bandiera (2), sempre che tali navi soddisfino tutti i requisiti necessari per l'ammissione al cabotaggio in detto Stato membro (3).

Le condizioni sopra indicate, poste dal regolamento, meritano ulteriori precisazioni; inoltre, si pone la questione dell'apertura del mercato a navi che non soddisfano i criteri indicati.

2.2.1. La nozione di "armatore comunitario"'

L'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento distingue tre tipi di *"armatori comunitari":*

> *"a) i cittadini di uno Stato membro che sono stabiliti in uno Stato membro conformemente alla legislazione di quest'ultimo e che svolgono attività di navigazione;*
>
> *b) le compagnie di navigazione che sono stabilite conformemente alla legislazione di uno Stato membro ed il cui centro d'attività principale è situato ed il cui controllo effettivo è esercitato in uno Stato membro; oppure*
>
> *c) i cittadini di uno Stato membro stabiliti fuori della Comunità o le compagnie di navigazione stabilite fuori della Comunità e controllate da cittadini di uno Stato membro se le loro navi sono registrate in uno Stato membro e battono bandiera del medesimo Stato membro conformemente alla legislazione di quest'ultimo".*

La questione che ha sollevato il maggior numero d'interrogativi è la definizione della nozione di *"controllo"* a cui fa riferimento il regolamento per due delle tre categorie di *"armatori comunitari"* prese in considerazione.

Il regolamento include fra gli *"armatori comunitari" "le compagnie di navigazione che sono stabilite conformemente alla legislazione di uno Stato membro ed il cui centro d'attività principale è situato ed il cui controllo effettivo è esercitato in uno Stato membro"* (articolo 2, paragrafo 2, lettera b)). A giudizio della Commissione, con la nozione di *"controllo effettivo in uno Stato membro"* si intende, in questo contesto, che le decisioni di maggiore rilevanza e la gestione quotidiana sono assicurate a partire da luogo situato nel territorio dell'Unione e che le riunioni del consiglio di amministrazione si svolgono sul territorio dell'Unione.

Fanno altresì parte degli *"armatori comunitari" "i cittadini di uno Stato membro stabiliti fuori della Comunità o le compagnie di navigazione stabilite fuori della Comunità e controllate da cittadini di uno Stato membro se le loro navi sono registrate in uno Stato membro e battono bandiera del medesimo Stato membro conformemente alla legislazione di*

[9] Cfr. anche sezioni 4-6 della presente comunicazione.

quest'ultimo" (articolo 2, paragrafo 2, lettera c)). La Commissione osserva che con la nozione di *"controllo da parte dei cittadini di uno Stato membro"* cui fa riferimento detto articolo si intende che i cittadini dell'Unione possono esercitare un'influenza decisiva sulla compagnia di navigazione, condizione che si verifica ad esempio se la maggioranza del capitale della compagnia o dei diritti di voto è detenuta da cittadini dell'Unione, o se i cittadini dell'Unione possono designare più della metà dei membri dell'organo di amministrazione, di direzione o di vigilanza di tale compagnia di navigazione[10].

2.2.2. Le condizioni di registrazione in uno Stato membro e di accesso al cabotaggio nazionale

Il regolamento non fissa l'elenco dei registri degli Stati membri per i quali le condizioni di registrazione e di accesso al cabotaggio nazionale sono soddisfatte; tale elenco sarebbe comunque destinato a variare col tempo.

La condizione della registrazione in uno Stato membro presuppone che il registro in questione sia situato su un territorio nel quale si applicano il trattato e le norme di diritto derivato. Ne consegue che le navi iscritte nel registro delle Antille olandesi, dell'isola di Man, delle Bermuda e delle Isole Cayman non rientrano tra i beneficiari del regolamento[11].

Le navi registrate a Gibilterra, invece, rientrano tra i beneficiari del regolamento perché il trattato si applica anche a tale territorio[12]. Le navi registrate a Gibilterra hanno diritto di accedere al cabotaggio marittimo alle stesse condizioni di qualsiasi altra nave registrata in uno Stato membro.

Inoltre, il regolamento prevede che, per essere ammessa al cabotaggio in un altro Stato membro, una nave di uno Stato membro deve inizialmente soddisfare tutti i requisiti stabiliti per l'ammissione al cabotaggio nello Stato membro nel quale è registrata. Questa prescrizione si applica anche alle navi registrate in uno Stato membro senza sbocco al mare e battenti bandiera del medesimo Stato membro.

Le navi che non hanno accesso al cabotaggio nazionale non godono quindi di un diritto di accesso ai mercati degli altri Stati membri. Inoltre, alle navi che beneficiano di un accesso condizionato al mercato nazionale possono essere imposte condizioni simili quando desiderano operare in un altro Stato membro. Ad esempio, se l'iscrizione nel secondo registro X di uno Stato membro è subordinata alla condizione che la nave operi almeno la metà dell'anno su rotte internazionali, la nave iscritta in detto registro X non potrà esigere un accesso più ampio al cabotaggio negli altri Stati membri (non beneficerà del diritto di prestare servizi di linea tutto l'anno).

2.3. L'apertura del mercato alle navi che non fanno parte dei beneficiari del regolamento

Diversi Stati membri hanno aperto il loro mercato in misura più ampia di quanto prescritto dal regolamento; tale apertura più ampia può avere efficacia erga omnes oppure essere associata a deroghe o autorizzazioni individuali. Alcuni Stati membri che seguono politiche cosiddette di *"libero accesso alle coste"* consentono anche alle navi registrate in un paese terzo di cui

---

[10] Per maggiori indicazioni, cfr. anche la comunicazione consolidata della Commissione sui criteri di competenza giurisdizionale a norma del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese (2008/C 95/01), GU C 95 del 16.4.2008, pag. 1.

[11] La maggior parte di questi territori fa parte dei paesi e territori d'oltremare soggetti, in forza dell'articolo 355 del trattato, a un regime speciale di associazione con gli Stati membri.

[12] L'articolo 355, paragrafo 3, del trattato dispone che *"le disposizioni del presente trattato si applicano ai territori europei di cui uno Stato membro assume la rappresentanza nei rapporti con l'estero"*.

battono bandiera di esercitare attività di cabotaggio marittimo tra i porti situati nel loro territorio. Inoltre, alcuni Stati membri prevedono autorizzazioni individuali all'esercizio di attività di cabotaggio marittimo per le navi non rientranti tra i beneficiari del regolamento o deroghe generali alle prescrizioni stabilite dal regolamento per le navi registrate in e battenti bandiera di un paese terzo in caso di indisponibilità di navi registrate in uno Stato membro dell'Unione[13]. Queste pratiche non rappresentano una violazione del diritto dell'Unione.

3. CAMPO DI APPLICAZIONE DEL REGOLAMENTO (CEE) N. 3577/92

L'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 3577/92 indica che il regolamento si applica ai servizi di trasporto marittimo (trasporto di passeggeri o merci via mare) all'interno di uno Stato membro e riporta un elenco indicativo dei tipi di servizi di cabotaggio cui si applica il regolamento.

Secondo la Corte, nonostante il carattere non tassativo dell'elenco di servizi di cabotaggio marittimo di cui all'articolo 2, paragrafo 1, rientrano nel campo di applicazione del regolamento i servizi che, da un lato, sono normalmente assicurati dietro compenso, e che, dall'altro, hanno come oggetto, come illustrano le caratteristiche essenziali degli esempi di cabotaggio marittimo che compaiono in detto articolo, il trasporto via mare di passeggeri o merci tra due luoghi situati sul territorio di un solo Stato membro[14].

Dall'entrata in vigore del regolamento sono state sollevate essenzialmente quattro questioni in relazione all'articolo 2, paragrafo 1: che cosa significano *"trasporto via mare"* e *"fra i porti"*? Le imbarcazioni da diporto rientrano nel campo di applicazione del regolamento? Il tratto cabotaggio di un servizio di crociera internazionale rientra nel campo di applicazione del regolamento? I servizi di feederaggio vanno considerati come servizi di cabotaggio o come servizi internazionali? Tali questioni sono trattate individualmente di seguito.

3.1. Definizione di *"trasporto via mare tra i porti"*

Il regolamento non dà una definizione del termine *"trasporto via mare"*. Secondo la Corte, per interpretare questo termine occorre tenere conto dell'obiettivo della disposizione, quello cioè di attuare la libera prestazione dei servizi nel cabotaggio marittimo alle condizioni e con riserva delle deroghe da esso previste[15].

Di conseguenza, ai fini della definizione di *"mare"* ai sensi del regolamento, la Corte ha considerato irrilevante la distinzione tra le *"acque interne"* e il *"mare territoriale"* secondo il diritto internazionale (convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982, *"convenzione di Montego Bay"*)[16]. Di conseguenza, il termine *"trasporto via mare"* dovrebbe includere anche i servizi di trasporto effettuati in acque marine al di qua della linea di base del mare territoriale *("acque interne")* che gli Stati possono tracciare in virtù della suddetta convenzione.

---

13 Per un quadro generale dei regimi nazionali in materia di cabotaggio marittimo, si rimanda alla tabella 3 del documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la quinta relazione sull'attuazione del regolamento richiamata nella nota 6.

14 Causa C-251/04 *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica ellenica*, Racc. 2007, pag. I-67, punti 28-29.

15 Causa C-323/03 *Commissione delle Comunità europee contro Regno di Spagna*, Racc. 2006, pag. I-2161, punto 24.

16 Ibidem, punto 25.

Pertanto, coerentemente con le conclusioni dell'avvocato generale[17], la Commissione ritiene che ai fini dell'applicazione del regolamento non solo i servizi di cabotaggio effettuati in mare aperto ma anche quelli svolti in aree marittime quali baie, estuari[18], fiordi e insenature debbano essere considerati *"trasporto via mare"*.

Coerentemente con la giurisprudenza della Corte, la nozione di *"porto"* ricomprende le infrastrutture, ancorché di esigua importanza, la cui funzione sia di consentire l'imbarco e lo sbarco delle merci o dei passeggeri trasportati via mare[19]. Ne consegue che qualsiasi infrastruttura, anche non permanente, idonea a consentire, attraverso l'imbarco e lo sbarco, il trasporto via mare di merci o di passeggeri soddisfa questa definizione.

La Commissione sottolinea che il trasporto di passeggeri mediante nave via mare è soggetto al regolamento (CEE) n. 3577/92 anche quando il servizio avviene all'interno di un unico *"sistema portuale"*, così come definito dalla legislazione dello Stato membro di cui trattasi (ad esempio l'attraversamento di un estuario via mare)[20]. Allo stesso modo, il trasporto mediante nave via mare di passeggeri per scopi turistici effettuato dietro compenso e avente inizio e termine nello stesso porto con gli stessi passeggeri rientri nell'ambito di applicazione del regolamento, dal momento che tale servizio è prestato dietro compenso al fine di trasportare passeggeri via mare nel territorio di un unico Stato membro.

3.2. Imbarcazioni da diporto

Il regolamento (CEE) n. 3577/92 si applica soltanto ai servizi di trasporto marittimo *"normalmente assicurati dietro compenso"*. Di conseguenza, la maggior parte delle attività delle imbarcazioni da diporto non rientra nel campo di applicazione del regolamento.

3.3. Servizi di crociera

I servizi di crociera rientrano nel campo di applicazione del regolamento (CEE) n. 3577/92 quando sono prestati all'interno di uno Stato membro (cfr. articolo 3, paragrafo 1, e articolo 6, paragrafo 1, del regolamento)[21]. La questione da chiarire è se anche il tratto di cabotaggio di un servizio di crociera internazionale rientri nel campo di applicazione del regolamento.

La Commissione ritiene che il regolamento si applichi unicamente quando l'imbarco e lo sbarco di passeggeri sono effettuati nello Stato membro dove ha luogo il tratto di cabotaggio.

Un servizio di crociera che inizia in uno Stato membro X o in un paese terzo e termina in un paese terzo o in uno Stato membro X facendo scalo in porti di uno Stato membro Y non rientra nel campo di applicazione del regolamento (CEE) n. 3577/92 se nessun passeggero si imbarca e sbarca nei porti dello Stato membro Y. Nel caso descritto si applica il regolamento (CEE) n. 4055/86 del Consiglio, del 22 dicembre 1986, che applica il principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi tra Stati membri e tra Stati membri e paesi terzi[22].

---

17 Conclusioni dell'avvocato generale Tizzano presentate il 10 novembre 2005 nella causa C-323/03 richiamata in precedenza.

18 Valle fluviale ricoperta dal mare.

19 Causa C-323/03 *Commissione delle Comunità europee contro Regno di Spagna*, Racc. 2006, pag. I-2161, punto 33.

20 Ibidem, punto 34.

21 Causa C-17/13 *Alpina River Cruises*, non ancora pubblicata.

22 GU L 378 del 31.12.1986, pag. 1.

3.4. Servizi di feederaggio

I servizi di feederaggio sono servizi di ridistribuzione del traffico internazionale di merci in cui un vettore scarica merci da una nave salpata da un dato porto di partenza per trasferirle su un'altra nave che continua il viaggio fino a un porto di destinazione. Il servizio è effettuato in genere sulla base di una polizza di carico. È stata sollevata la questione se tali servizi debbano essere considerati come servizi internazionali rientranti nel campo di applicazione del regolamento (CEE) n. 4055/86 (che non impone alcun requisito di bandiera) oppure come servizi di cabotaggio rientranti nel campo di applicazione del regolamento (CEE) n. 3577/92 (che impone un requisito di bandiera).

Nei casi in cui il feederaggio è costituito dal trasporto precedente o successivo tra due porti dello stesso Stato membro X di merci (a) con destinazione in uno Stato membro Y o in un paese terzo, o (b) provenienti da uno Stato membro Y o un paese terzo, lo Stato membro X può riservare tali servizi di feederaggio a navi battenti bandiera dell'Unione. In effetti, in tutti gli Stati membri dove i servizi di cabotaggio sono riservati alle navi battenti bandiera dell'Unione, conformemente al regolamento (CEE) n. 3577/92, i servizi di feederaggio sono considerati come servizi di cabotaggio (ad eccezione della Francia[23] e del Portogallo), mentre negli altri Stati membri tale attività è libera.

Va notato comunque che il fatto di consentire a una compagnia di fornire servizi di feederaggio per il trasporto di merci internazionali successivamente a o prima di un tragitto internazionale può comportare notevoli risparmi sui costi di trasporto e contribuire a rendere più efficienti i servizi offerti. Per questo motivo, alcuni aspetti del feederaggio sono sempre più al centro di trattative nelle discussioni sugli accordi commerciali. La Commissione ritiene quindi che questo aspetto debba essere ulteriormente esaminato in cooperazione con gli Stati membri.

4. LE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI EQUIPAGGIO

Le questioni relative all'equipaggio sono tradizionalmente di competenza degli Stati di bandiera e le disposizioni sono molto diverse da registro a registro. Alcuni Stati membri impongono condizioni rigorose in materia di cittadinanza, prescrivendo che i membri dell'equipaggio debbano essere tutti cittadini dell'Unione; altri si limitano a riservare ai cittadini dell'Unione i posti di comandante e di primo ufficiale. Questi diversi requisiti in materia di cittadinanza comportano rilevanti differenze di costo da un registro all'altro.

Per evitare distorsioni della concorrenza sulle rotte più sensibili, l'articolo 3 del regolamento prevede che gli Stati membri *"ospitanti"* possano imporre le loro norme sull'equipaggio alle navi che effettuano il cabotaggio con le isole. Gli Stati membri "ospitanti" possono anche decidere le norme sull'equipaggio applicabili alle piccole navi (navi di meno di 650 tonnellate lorde). Sei Stati membri hanno scelto di avvalersi di tali disposizioni del regolamento.

Per non svuotare del suo contenuto il principio della libera prestazione di servizi, il regolamento prevede tuttavia che, per le navi da carico di oltre 650 tonnellate lorde che effettuano il cabotaggio con le isole, le norme dello Stato di bandiera continuino ad applicarsi quando il viaggio in questione segue o precede un viaggio in provenienza da o diretto verso un altro Stato (*"cabotaggio consecutivo"*).

[23] Nota amministrativa del 9 febbraio 2007 sull'interpretazione dell'articolo 257 del codice doganale francese.

Tali disposizioni sollevano due ordini di questioni in relazione alla portata delle competenze dello Stato ospitante.

Il primo riguarda il contenuto delle disposizioni sull'equipaggio di competenza dello Stato ospitante, mentre il secondo concerne il confine tra le competenze dello Stato ospitante e quelle dello Stato di bandiera in caso di cabotaggio consecutivo.

Si è posta inoltre un'altra questione, cioè di stabilire se sono le norme dello Stato di bandiera o quelle dello Stato ospitante che si applicano alle navi da crociera che effettuano il cabotaggio con le isole. La Corte ha confermato l'interpretazione della Commissione, secondo cui per le navi da crociera di oltre 650 tonnellate lorde le norme relative all'equipaggio sono di competenza dello Stato di bandiera, indipendentemente dal fatto che la nave da crociera svolga attività di cabotaggio con le isole ovvero cabotaggio continentale[24]. Lo Stato ospitante non può applicare la propria legislazione in materia di equipaggio alle navi da crociera di oltre 650 tonnellate lorde; può applicarla unicamente alle navi da crociera di meno di 650 tonnellate lorde.

4.1. Il contenuto delle norme sull'equipaggio che possono essere imposte da uno Stato ospitante

Il regolamento non precisa quali sono le *"questioni relative all'equipaggio"* che sono di competenza dello Stato ospitante. Secondo alcuni, la competenza dello Stato ospitante è illimitata (il regolamento fa riferimento a *"tutte"* le questioni relative all'equipaggio); la Commissione, invece, ha un approccio più restrittivo. A suo parere, la competenza dello Stato ospitante deve essere limitata per salvaguardare il principio della libera prestazione di servizi al quale questa competenza deroga.

La Commissione ritiene che gli Stati ospitanti siano competenti tra l'altro a determinare la percentuale richiesta di cittadini dell'Unione a bordo delle navi che effettuano il cabotaggio con le isole (e delle navi di meno di 650 tonnellate lorde). Uno Stato membro può quindi esigere che l'equipaggio di queste navi sia interamente composto da cittadini dell'Unione; allo stesso modo, può esigere che i marittimi a bordo siano coperti da un'assicurazione sociale nell'Unione europea. Con riguardo alle condizioni di lavoro, gli Stati membri possono imporre il rispetto del salario minimo in vigore nel paese. Relativamente alle norme in materia di sicurezza e di formazione (comprese le lingue parlate a bordo), la Commissione ritiene che gli Stati membri possano esigere soltanto il rispetto delle norme unionali o internazionali in vigore (Convenzioni STCW e SOLAS), senza restringere in modo sproporzionato la libera prestazione di servizi.

In coerenza con l'articolo 9 del regolamento, uno Stato membro che desideri avvalersi della possibilità di applicare la propria normativa a questioni relative all'equipaggio deve consultare la Commissione; il campo di applicazione e il contenuto delle misure previste saranno analizzati caso per caso alla luce dei summenzionati principi di necessità e proporzionalità.

4.2. Il cabotaggio consecutivo

L'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento dispone che *"a decorrere dal 1º gennaio 1999, per le navi da carico di oltre 650 tonnellate lorde che effettuano il cabotaggio con le isole, quando il viaggio in questione segue o precede un viaggio in provenienza da o diretto verso*

[24] Causa C-288/02 *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica ellenica*, Racc. 2004, pag. I-10071.

un altro Stato, tutte le questioni relative all'equipaggio sono di competenza dello Stato in cui la nave è registrata (Stato di bandiera)".

La Corte ha ritenuto che la nozione di viaggio che segue o precede il viaggio di cabotaggio comprenda in linea di principio ogni viaggio in provenienza da o diretto verso un altro Stato, a prescindere dalla presenza di un carico a bordo[25].

In contrasto con quanto osservato dalla Commissione nella comunicazione interpretativa del 2003, la Corte ha ritenuto che le norme dello Stato di bandiera si applicano non solo quando le merci sono effettivamente trasportate nel corso del tratto internazionale del viaggio che segue o precede il tratto di cabotaggio del viaggio, ma anche quando il viaggio è effettuato senza carico a bordo (viaggio in zavorra). Per questo motivo la Commissione non può accettare che gli Stati membri continuino ad applicare le norme dello Stato ospitante quando il viaggio internazionale che segue o precede il cabotaggio con le isole è realizzato in zavorra.

Questo non significa tuttavia che agli armatori sia consentito creare i presupposti di un viaggio internazionale fittizio senza carico a bordo così da evitare l'applicazione dell'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento a vantaggio dell'articolo 3, paragrafo 3, e aggirare in questo modo il regolamento[26].

Spetta ai tribunali nazionali verificare, conformemente alle norme nazionali sull'onere della prova, se sussistano gli elementi costitutivi di tale comportamento abusivo.

Le norme sull'equipaggio applicabili quando la nave interessata adempie ad obblighi di servizio pubblico sono precisate al punto 5.3.2.2.

4.3. La revisione delle norme sull'equipaggio

Secondo il regolamento, il regime definitivo in materia di equipaggio avrebbe dovuto essere adottato dal Consiglio anteriormente al 1º gennaio 1999 sulla base di una proposta formulata dalla Commissione sulla scorta di un esame approfondito delle conseguenze economiche e sociali della liberalizzazione del cabotaggio con le isole.

La Commissione ha presentato una relazione sulla questione al Consiglio il 17 giugno 1997 e una proposta di regolamento il 29 aprile 1998[27]. La proposta prevedeva la generalizzazione delle competenze dello Stato di bandiera in materia di equipaggio. Lo Stato ospitante sarebbe rimasto competente per le navi di meno di 650 tonnellate lorde e per la fissazione della percentuale richiesta di cittadini dell'Unione nell'equipaggio delle navi che garantiscono servizi di linea di trasporto passeggeri e via traghetto (compresi i servizi misti e i servizi regolari di crociera). Ai marittimi di paesi terzi impiegati a bordo di questo tipo di navi si sarebbero dovute applicare condizioni di lavoro identiche a quelle dei residenti degli Stati membri.

La proposta della Commissione non è stata accolta favorevolmente dagli Stati membri. La Commissione ne ha quindi proposto il ritiro l'11 dicembre 2001 e non prevede per il momento di presentare una nuova proposta. Le norme di cui all'articolo 3 del regolamento non saranno dunque modificate a breve termine.

Tuttavia, in occasione dell'elaborazione della quinta relazione sull'attuazione del regolamento, la Commissione ha constatato che le difficoltà con cui si scontrano gli armatori

---

25 Causa C-456/04 *Agip Petroli SpA contro Capitaneria di porto di Siracusa e altri*, Racc. 2006, pag. I-3395, punti 15-25.

26 Ibidem, punto 23.

27 COM(1998) 251 def.

che vogliano reperire le disposizioni legislative dello Stato ospitante in materia di equipaggio rappresentano in molti casi un freno all'ulteriore sviluppo del cabotaggio con le isole. Per superare questo problema, la Commissione incoraggia gli Stati membri che applicano l'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento a designare un centro di riferimento cui gli armatori possano rivolgersi per avere informazioni sulla normativa vigente dello Stato ospitante in materia di equipaggio.

5. SERVIZIO PUBBLICO

Il trasporto marittimo di passeggeri e merci è vitale per gli abitanti delle isole d'Europa. Sono state pertanto previste norme speciali per tutelare alcuni di questi collegamenti marittimi non adeguatamente serviti dal mercato.

Il regolamento definisce un quadro al cui interno gli Stati membri possono organizzare, nel rispetto dei principi di compatibilità, interventi sul mercato da realizzare attraverso restrizioni all'accesso al mercato legate all'imposizione di obblighi di servizio pubblico per i servizi marittimi. Inoltre, l'erogazione di finanziamenti pubblici a titolo di compensazione dei costi di prestazione di un servizio pubblico deve essere realizzata nel rispetto della normativa UE in materia di aiuti di Stato. Obiettivo della presente sezione è chiarire ulteriormente, ove necessario, le condizioni stabilite dal regolamento e dalla normativa in materia di aiuti di Stato al fine di rendere l'intervento degli Stati membri compatibile con le norme generali del trattato.

5.1. Portata geografica dei collegamenti di servizio pubblico

In base a quanto enunciato nell'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento, i collegamenti di servizio pubblico devono concernere rotte da, tra e verso le isole.

Il regolamento non contiene una definizione della nozione di *"isola"* ; a parere della Commissione, l'articolo 4 deve applicarsi unicamente alle isole raggiungibili solo per mare o per via aerea e sprovviste di collegamenti terrestri permanenti con il continente europeo. Una penisola permanentemente collegata alla terraferma mediante una strada o una ferrovia (come ad esempio il Peloponneso) non può quindi essere considerata un' *"isola"*[28].

In coerenza con le conclusioni dell'avvocato generale Tizzano, la possibilità di applicare l'articolo 4, paragrafo 1, può essere estesa ai servizi forniti tra luoghi in situazione analoga a quella delle isole (ad esempio rive di lunghi fiordi o estuari che non dispongono di collegamenti stradali diretti) in cui vi è la stessa necessità di garantire l'adeguatezza dei servizi di trasporto marittimo[29].

Uno studio effettuato per conto della Commissione[30] indica che i lunghi estuari o i fiordi che comportano deviazioni di circa 100 km su strada[31] possono essere equiparati alle isole ai fini della presente sezione in quanto possono causare un problema analogo isolando le conurbazioni l'una dall'altra.

---

28 Causa C-288/02 *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica ellenica*, Racc. 2004, pag. I-10071, punto 42.

29 Conclusioni dell'avvocato generale Tizzano presentate il 10 novembre 2005 nella causa C-323/03 richiamata in precedenza, punti 39-45.

30 Study on Small Islands and Estuaries (Studio sulle piccole isole e sugli estuari) (2002), ICF Consulting.

31 Il rapporto tra la distanza attorno all'estuario e la distanza per attraversarlo dovrebbe essere circa 10 o maggiore.

5.2. Rotte di cabotaggio con le isole sulle quali possono essere imposti obblighi di servizio pubblico

Spetta agli Stati membri (comprese, se del caso, le autorità regionali e locali) e non agli armatori determinare su quali rotte sono necessari obblighi di servizio pubblico. In particolare, gli obblighi di servizio pubblico possono essere previsti per servizi regolari (di linea) di cabotaggio con le isole in caso di fallimento del mercato con conseguente incapacità di assicurare servizi adeguati.

Secondo le condizioni stabilite dal regolamento, gli Stati membri possono imporre obblighi di servizio pubblico per *"garantire adeguati servizi"* di trasporto marittimo regolare per una data isola (o in relazione a un estuario) nei casi in cui gli armatori dell'Unione, ove considerassero il proprio interesse commerciale, non fornirebbero servizi di livello adeguato o alle stesse condizioni[32]. Il commercio deve restare comunque libero.

Quando impongono obblighi di servizio pubblico per i servizi descritti all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento, gli Stati membri devono limitare il loro intervento ai requisiti essenziali di cui all'articolo 4, paragrafo 2 e rispettare il principio di non discriminazione di cui all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento nei confronti di tutti gli armatori dell'Unione interessati alla rotta. Tale principio deve essere rigorosamente rispettato quando viene deciso il contenuto degli obblighi da rispettare e durante la procedura amministrativa di selezione dell'operatore per un dato servizio o di fissazione dell'ammontare della compensazione.

5.3. Gli obblighi che possono essere imposti

5.3.1. La distinzione tra obblighi di servizio pubblico e contratti di servizio pubblico

Il regolamento (CEE) n. 3577/92 distingue tra *"obblighi di servizio pubblico"* (cfr. articolo 2, paragrafo 4, e articolo 4, paragrafo 2, del regolamento) e *"contratti di servizio pubblico"* (cfr. articolo 2, paragrafo 3).

I contratti di servizio pubblico sono lo strumento che in genere viene usato per costituire gli obblighi di servizio pubblico nei casi in cui un approccio orizzontale applicabile a tutti gli armatori che intendono servire una data rotta non sia sufficiente a soddisfare le esigenze essenziali di trasporto, in particolare le condizioni generali relative alla qualità di un dato servizio.

L'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento stabilisce un elenco tassativo di requisiti che possono essere introdotti quando sono imposti obblighi di servizio pubblico. L'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento si limita invece a fornire indicazioni circa l'oggetto dei contratti di servizio pubblico; gli Stati membri possono far rientrare in tale oggetto anche altri elementi. In pratica, i requisiti di qualità sono spesso parte integrante dei contratti di servizio pubblico ma non possono essere stabiliti nell'ambito di obblighi di servizio pubblico. Riguardo agli obblighi di servizio pubblico, il requisito riguardante la *"capacità di fornitura del servizio"* da parte degli armatori può includere un obbligo relativo alla loro solvibilità e la condizione che essi siano in regola con il pagamento degli oneri tributari e previdenziali[33]. A parere della Commissione, anche l'obbligo di usare un traghetto veloce può rientrare in questa categoria.

---

[32] Cfr. considerando 9 e articolo 2, paragrafo 4 del regolamento. Cfr. anche la sentenza della causa C-205/99 *Analir contro Administración General del Estado*, Racc. 2001, pag. I-1271, punto 31 e seguenti.

[33] Causa C-205/99 citata in precedenza, punti 45-51.

Quando vengono imposti obblighi di servizio pubblico, i requisiti relativi alla regolarità e alla frequenza del servizio possono essere rispettati collettivamente, e non individualmente, da tutti gli armatori che operano sulla stessa rotta[34].

Gli Stati membri possono imporre obblighi di servizio pubblico e concludere contratti di servizio pubblico solo se hanno appurato, per ognuna delle rotte in questione, che i servizi di trasporto regolare risulterebbero inadeguati (cioè non sarebbero prestati nella misura o alle condizioni definite appropriate dalle autorità pubbliche) qualora la loro fornitura fosse lasciata alle sole forze di mercato. Inoltre, l'obbligo o contratto di servizio pubblico deve essere necessario e proporzionato allo scopo di assicurare la sufficienza dei servizi di trasporto regolare a destinazione ed in provenienza dalle isole[35]. In altre parole, gli Stati membri non possono assoggettare ad obblighi di servizio pubblico e a contratti di servizio pubblico servizi che sono già forniti in maniera soddisfacente e a condizioni, ad esempio in termini di prezzi, continuità e accesso al servizio, compatibili con l'interesse pubblico, quale definito dallo Stato, da parte di imprese che operano in normali condizioni di mercato[36].

La Commissione ricorda che sebbene gli Stati membri abbiano un ampio potere discrezionale nel definire la necessità di servizio pubblico e la portata di tale servizio, la decisione degli Stati membri a questo proposito è soggetta ai controlli della Commissione volti ad appurare l'assenza di errori manifesti di valutazione[37].

5.3.2. Il principio di non discriminazione

In ottemperanza al principio di non discriminazione enunciato dal regolamento, gli Stati membri non devono imporre obblighi ritagliati su misura per una data compagnia di navigazione e tali da impedire ad altri armatori dell'Unione l'accesso al mercato, né applicare obblighi che avrebbero lo stesso effetto.

In particolare, la Commissione desidera richiamare l'attenzione degli Stati membri sui problemi posti dai due tipi di disposizioni seguenti.

5.3.2.1. Obbligo di rilevare le navi

Innanzi tutto, si pone la questione di chiarire se uno Stato membro, nell'aggiudicare un contratto di servizio pubblico, possa imporre all'aggiudicatario l'obbligo di rilevare le navi e l'equipaggio dell'operatore precedente. La Commissione è del parere che nella maggior parte dei casi tale obbligo violerebbe il regolamento (CEE) n. 3577/92, in quanto sarebbe discriminatorio. Esso impedirebbe agli armatori dell'Unione di presentare un'offerta che preveda l'uso delle proprie navi e conferirebbe un vantaggio all'operatore già insediato che si candidasse per la propria successione.

La Commissione può però accettare che, se il collegamento di un'isola richiede l'uso di una nave con caratteristiche tanto particolari da renderne difficile l'acquisizione o la vendita sul mercato, come anche l'utilizzo per altri scopi, l'obbligo di rilevare tale nave rappresenti un

---

34 Se un'isola deve essere collegata quattro volte la settimana e due armatori sono disposti a partecipare al servizio, ciascuno di essi deve unicamente impegnarsi ad operare il servizio due volte la settimana o, rispettivamente, una e tre volte la settimana.

35 Cause riunite C-128/10 e C-129/10 *Naftiliaki Etaireia Thasou*, Racc. 2011, pag. I-1887, punto 54.

36 Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale (GU C 8 dell'11.1.2012, pag. 4), punto 48.

37 Causa T-17/02 *Fred Olsen*, Racc. 2005, pag. II-2031, punto 216 e decisione 2013/435/UE della Commissione, del 2 maggio 2013 , relativa all'aiuto di stato SA.22843 (2012/C) (ex 2012/NN) cui la Francia ha dato esecuzione in favore della Société Nationale Corse Méditerranée e della Compagnie Méridionale de Navigation, GU L 220 del 17.8.2013, pagg. 20-45.

requisito meno restrittivo della libera prestazione di servizi rispetto all'aggiudicazione del servizio ad un unico armatore con un contratto di durata sufficientemente lunga da consentire il pieno ammortamento del costo di una nave appositamente costruita. In tali casi gli operatori successivi potrebbero noleggiare la nave, sulla base di condizioni indicate in modo molto chiaro e dettagliato nella documentazione di gara, da una compagnia appositamente costituita che avrebbe la proprietà della nave. Si potrebbe anche pensare di imporre al nuovo prestatore di servizi l'obbligo di rilevare la nave direttamente dal suo predecessore.

Quando le autorità degli Stati membri possiedono navi proprie o le hanno comunque a disposizione, tali navi possono essere messe a disposizione di tutti i potenziali prestatori di servizi a condizioni identiche e non discriminatorie.

5.3.2.2. Condizioni relative all'equipaggio

Sono state sollevate questioni anche riguardo alle condizioni relative all'equipaggio che possono essere imposte nell'ambito di obblighi e contratti di servizio pubblico.

A giudizio della Commissione, le regole che possono essere imposte nell'ambito degli obblighi e dei contratti di servizio pubblico (articolo 4 del regolamento) dovrebbero limitarsi agli obblighi essenziali per le esigenze di servizio pubblico e non andare oltre ciò che è necessario a tale scopo. Questo aspetto va esaminato caso per caso.

La Commissione osserva che gli Stati membri possono decidere di imporre, nell'ambito degli obblighi e contratti di servizio pubblico, le stesse regole imposte dagli Stati membri ospitanti a qualsiasi nave che effettui un servizio di cabotaggio con le isole (articolo 3, paragrafo 2, del regolamento). Tali regole sono specificate nella sezione 4 della presente comunicazione.

5.4. La procedura da seguire per imporre obblighi di servizio pubblico e stipulare contratti di servizio pubblico

Gli Stati membri dispongono di diversi mezzi amministrativi per imporre *"obblighi di servizio pubblico"* applicabili a tutti gli operatori attivi su una data rotta; tra tali mezzi si ricordano i regimi di dichiarazione, i sistemi di attribuzione di licenze o i sistemi di autorizzazione. Gli Stati membri possono anche imporre obblighi di servizio pubblico attraverso la stipulazione di contratti di servizio pubblico con uno o più operatori.

La Corte di giustizia, nella causa C-205/99, ha asserito che una procedura restrittiva come la procedura di autorizzazione è accettabile, a condizione che sia necessaria (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"*), proporzionata allo scopo perseguito e fondata su criteri oggettivi, non discriminatori e noti in anticipo alle imprese interessate. Le compagnie devono anche avere il diritto di presentare ricorso contro ogni decisione presa nei loro confronti[38].

5.4.1. Norme vigenti in materia di appalti pubblici

Quando l'autorità competente di uno Stato membro conclude un contratto di servizio pubblico, essa deve rispettare le norme vigenti in materia di appalti pubblici. Il 26 febbraio 2014 il Consiglio e il Parlamento europeo hanno adottato una nuova direttiva sull'aggiudicazione dei contratti di concessione di servizi (di seguito "direttiva sulle

[38] Causa C-205/99 citata in precedenza. Cfr. anche cause riunite C-128/10 e C-129/10 *Naftiliaki Etaireia Thasou*, Racc. 2011, pag. I-1887, punto 52 e successivi.

concessioni")[39]. Lo stesso giorno, il Consiglio e il Parlamento europeo hanno anche adottato la direttiva 2014/24/UE e la direttiva 2014/25/UE (di seguito "direttive sugli appalti pubblici")[40].

In base all'esperienza della Commissione, i contratti di servizio pubblico aggiudicati in applicazione dell'articolo 4 del regolamento sono costituiti per la maggior parte da *"concessioni di servizi"* ai sensi della legislazione in materia di appalti pubblici. In particolare, per mezzo di tale contratto l'autorità competente affida la prestazione del servizio di cabotaggio marittimo a un armatore per un dato periodo di tempo. L'armatore è obbligato a fornire il servizio di trasporto convenuto per contratto, in genere dietro pagamento di un compenso economico da parte dell'autorità[41]. L'armatore in linea di principio si assume il rischio operativo (in caso contrario, il contratto si qualifica come contratto pubblico ai sensi delle direttive sugli appalti pubblici), compreso il rischio associato alla domanda relativa ai suoi servizi di trasporto, perché le autorità competenti in genere non garantiscono nel contratto di servizio pubblico che l'armatore possa recuperare tutti gli investimenti realizzati o i costi sostenuti nell'adempimento degli obblighi contrattuali.

Per l'aggiudicazione di contratti di servizio pubblico rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva sulle concessioni, l'autorità competente deve trattare tutti gli armatori su un piano di parità e in modo non discriminatorio ed è tenuta ad agire con trasparenza e proporzionalità per garantire una concorrenza reale[42]. La direttiva stabilisce anche, tra l'altro, l'obbligo di pubblicare il bando di concessione e il relativo avviso di aggiudicazione sulla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*[43]. Essa impone inoltre una serie di obblighi relativi ai criteri di selezione e di aggiudicazione e definisce garanzie procedurali volte a garantire trasparenza e parità di trattamento, in particolare durante le negoziazioni tra l'autorità competente e gli offerenti.

In relazione all'aggiudicazione di contratti di servizio pubblico rientranti nel campo di applicazione delle direttive sugli appalti pubblici, è bene sottolineare che le nuove direttive aboliscono la distinzione tra servizi prioritari e servizi non prioritari. I servizi di trasporto per vie navigabili erano definiti non prioritari nelle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE sugli appalti pubblici ed erano soggetti a un numero di obblighi limitato (riguardanti le specifiche tecniche e l'avviso di aggiudicazione). Ai sensi delle nuove direttive sugli appalti pubblici, l'aggiudicazione di contratti di servizio pubblico rientranti nel campo di applicazione delle medesime direttive è soggetta in linea di principio a tutti gli obblighi ivi stabiliti.

Nel caso dei contratti al di sotto delle soglie di applicazione della direttiva sulle concessioni o delle direttive sugli appalti pubblici, per rispettare i requisiti di non discriminazione e parità di trattamento stabiliti dal trattato, che comportano un obbligo di trasparenza, è comunque richiesta l'applicazione di una procedura di selezione a aggiudicazione. Secondo la Corte di giustizia, tale obbligo di trasparenza consiste nel garantire, in favore di ogni potenziale

---

39 Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, GU L 94 del 28.3.2014, pag. 1.

40 Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, GU L 94 del 28.3.2014, pag. 65; direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE, GU L 94 del 28.3.2014, pag. 243.

41 Cfr. anche causa C205/99 citata in precedenza, punti 63 e 65.

42 Articoli 3 e 30.

43 Articoli 31-33

offerente, un adeguato livello di pubblicità che consenta l'apertura degli appalti di servizi alla concorrenza, nonché il controllo sull'imparzialità delle procedure di aggiudicazione[44].

5.4.2. Scelta della procedura di aggiudicazione

L'articolo 4 del regolamento 3577/92 prescrive che nell'aggiudicazione di contratti di servizio pubblico gli Stati membri non operino discriminazioni tra armatori.

La Commissione è del parere che, in generale, l'aggiudicazione di contratti di servizio pubblico rischia di operare una discriminazione tra operatori poiché di solito il contratto per una data rotta è aggiudicato a un unico operatore. Essa ritiene quindi che il sistema migliore per garantire la non discriminazione sia il ricorso a una gara a procedura aperta. Una procedura di aggiudicazione che comporti negoziazioni con i potenziali offerenti può rispettare il principio di non discriminazione, purché le negoziazioni tra l'autorità aggiudicatrice e le società che hanno presentato offerte nell'ambito della gara si svolgano secondo principi di imparzialità, equità e trasparenza[45]. A parere della Commissione, l'aggiudicazione diretta non rispetta i criteri di non discriminazione e trasparenza sanciti dall'articolo 4 del regolamento, così come non li rispetta qualsiasi procedura di gara concepita in modo tale da limitare indebitamente il numero di potenziali offerenti.

Inoltre, per garantire l'osservanza di questi principi, il periodo intercorrente tra l'avvio della procedura di gara e la data a partire dalla quale devono avere inizio i servizi di trasporto deve essere di durata appropriata e ragionevole. La Commissione ritiene che periodi troppo brevi, che non tengono conto in misura sufficiente delle necessità del servizio di cabotaggio da aggiudicare (ad esempio con riferimento alle dimensioni del mercato, ai requisiti di qualità o alla frequenza), potrebbero favorire l'armatore già operante, in violazione del principio di parità di trattamento.

La Commissione desidera anche fare presente che la scelta della procedura di aggiudicazione comporta implicazioni per la valutazione alla luce della normativa in materia di aiuti di Stato dell'eventuale compensazione finanziaria concessa per l'attuazione del contratto di servizio pubblico. In particolare, per non costituire un aiuto di Stato tale compensazione deve rispettare le quattro condizioni stabilite dalla Corte nella sentenza *Altmark*[46]. In base al quarto criterio *Altmark*, la compensazione offerta deve essere il risultato di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire i servizi al costo minore per la collettività, oppure il risultato di un'operazione di analisi comparativa con un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata dei mezzi necessari. La Commissione ritiene che per le autorità pubbliche il modo più semplice per rispettare il quarto criterio *Altmark* sia bandire una gara d'appalto aperta, trasparente e non discriminatoria[47]. Di conseguenza, una simile gara in genere permette anche di escludere

---

44 Cfr. comunicazione interpretativa della Commissione sulle concessioni nel diritto comunitario (GU C 121 del 29.4.2000, pag. 2), comunicazione interpretativa della Commissione relativa al diritto comunitario applicabile alle aggiudicazioni di appalti non o solo parzialmente disciplinate dalle direttive appalti pubblici (GU C 179 dell'1.8.2006, pag. 2), causa C-324/98 *Teleaustria e Telefonadress contro Telekom Austria*, Racc. 2000, pag. I – 10745, punto 60.

45 Cfr. anche punto 66 della comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale (GU C 8 dell'11.1.2012, pag. 4).

46 Causa C-280/00, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contro Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* ("*Altmark*"), Racc. 2003, pag. I-7747.

47 Punti 63-64 della comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale (GU C 8 dell'11.1.2012, pag. 4).

l'esistenza di un aiuto di Stato, sempre che siano rispettate le altre condizioni stabilite nella sentenza *Altmark*[48].

Il regolamento non impone agli Stati membri di notificare ogni contratto di servizio pubblico che essi stipulano. Laddove il contratto comporti una compensazione per i costi associati alla prestazione di un servizio pubblico, può essere necessario notificarlo in anticipo alla Commissione ai sensi della normativa sugli aiuti di Stato (il punto 5.6 della presente comunicazione contiene maggiori dettagli al riguardo). L'obbligo di notifica di cui all'articolo 9 del regolamento concerne unicamente atti di portata più generale come il quadro giuridico generale per i servizi di cabotaggio.

5.5. Accesso al mercato e concorrenza sulle rotte di servizio pubblico

Imponendo obblighi di servizio pubblico, gli Stati membri intervengono sulle condizioni dell'accesso al mercato per talune rotte. Ciò può causare distorsioni della concorrenza qualora non sia rispettato il principio di non discriminazione. Tali interventi possono essere considerati legittimi, oltre che leciti, se si tiene conto dell'obiettivo perseguito (garantire adeguati servizi di trasporto regolari – di linea – verso, da e tra le isole), ma devono restare proporzionati all'obiettivo perseguito. Se si spingessero oltre lo stretto necessario, essi limiterebbero indebitamente una libertà che è essenziale per il corretto funzionamento del mercato interno. La Commissione desidera affrontare tre aspetti connessi a tale questione.

5.5.1. Esclusiva

Concedere l'esclusiva a un armatore su una rotta di servizio pubblico consente di norma agli Stati membri di alleggerire al massimo l'onere finanziario per la collettività, ma limita la tradizionale libertà degli scambi nel settore del trasporto marittimo.

È importante trovare un giusto equilibrio tra questi due principi.

In casi debitamente giustificati l'esclusiva può essere considerata l'unico strumento adeguato per soddisfare le esigenze essenziali di trasporto, se è concessa per un periodo di tempo limitato e sulla base di una procedura di aggiudicazione aperta, equa e non discriminatoria in tutta l'Unione.

Tuttavia, la Commissione sottolinea che in molti casi, si possono adottare misure meno restrittive dell'esclusiva per evitare il cosiddetto "*market skimming*" e diminuire l'entità della compensazione finanziaria necessaria. Un operatore obbligato per contratto ad adempiere obblighi di servizio pubblico durante tutto l'anno senza un diritto di esclusiva può subire un pregiudizio dal comportamento di un altro operatore che, in assenza di obblighi di servizio pubblico, entri sul mercato soltanto durante i mesi più redditizi dell'anno e riduca sensibilmente le entrate del primo operatore.

Secondo la Commissione, parallelamente alla conclusione di un contratto di servizio pubblico con un operatore si possono imporre blandi obblighi di servizio pubblico a tutti gli operatori attivi sulla stessa rotta[49]. Ad esempio, si potrebbe stabilire che qualsiasi armatore intenzionato a operare su una rotta in cui è in vigore un contratto di servizio pubblico che impone servizi per tutta la durata dell'anno debba parimenti operare durante tutto l'anno.

---

48 Ibidem, punti 65-68.

49 Circa la possibilità per uno Stato membro di imporre obblighi di servizio pubblico parallelamente a un contratto di servizio pubblico, cfr. anche la causa C-205/99, punti 60-71.

5.5.2. Durata dei contratti di servizio pubblico

Il regolamento non fissa una durata massima per i contratti di servizio pubblico; tuttavia, in base agli articoli 1 e 4 del regolamento si può desumere che i contratti di servizio pubblico devono avere una durata limitata per consentire un sondaggio periodico e aperto del mercato.

Se un contratto di servizio pubblico è una concessione, a norma dell'articolo 18 della direttiva 2014/23/UE sulle concessioni la durata massima della concessione per i contratti di durata ultraquinquennale *"non supera il periodo di tempo in cui si può ragionevolmente prevedere che il concessionario recuperi gli investimenti effettuati nell'esecuzione dei lavori o dei servizi, insieme con un ritorno sul capitale investito tenuto conto degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi contrattuali specifici"*.

Per rispettare il principio di proporzionalità in qualsiasi intervento sul mercato, gli Stati membri devono scegliere la forma d'intervento meno distorsiva della concorrenza, anche in termini di durata, per soddisfare le esigenze essenziali di trasporto marittimo. A tutti gli armatori dell'Unione dovrebbe essere offerta periodicamente la possibilità di candidarsi per prestare un dato servizio (su questo aspetto, cfr. anche il punto 5.6 della presente comunicazione).

Nella sua comunicazione interpretativa del 2003, la Commissione indicava che contratti di servizio pubblico di durata superiore a sei anni non soddisfano di norma il requisito di proporzionalità.

Tuttavia, l'esperienza acquisita dalla Commissione successivamente al 2003 indica che in alcuni casi il limite di sei anni scoraggia la presentazione di offerte da parte degli armatori, perché tale durata è considerata troppo breve per consentire il recupero degli investimenti nell'esercizio del servizio. Allo stesso modo, le autorità pubbliche sostengono che i contratti di breve durata possono dissuadere gli armatori dall'effettuare investimenti più consistenti, ostacolando in questo modo l'innovazione e i possibili miglioramenti della qualità del servizio. Va inoltre sottolineato che la preparazione della procedura di selezione per l'aggiudicazione dei contratti di servizio pubblico riguardanti il cabotaggio marittimo può richiedere tempi discretamente lunghi.

Alla luce di quanto detto, la Commissione ritiene che i contratti di servizio pubblico di durata superiore a cinque anni (nei caso dei contratti di concessione ai sensi della direttiva sulle concessioni) o sei anni possono rispettare il requisito di proporzionalità, a condizione che: (1) siano giustificati da criteri oggettivi, quali la necessità di recuperare gli investimenti effettuati nell'esercizio del servizio di cabotaggio marittimo in condizioni operative normali (ad esempio investimenti per navi o infrastrutture), e (2) non causino effetti di preclusione del mercato.

L'esperienza della Commissione e le informazioni fornite dalle autorità pubbliche indicano che, ferma restando l'opportunità di analizzare questo aspetto caso per caso, per consentire l'ammortamento di una parte significativa dei costi di un nuovo traghetto medio e allo stesso tempo consentire il corretto funzionamento del mercato, potrebbero essere giustificati contratti della durata massima di 12 anni. A giudizio della Commissione, contratti di durata notevolmente più lunga (ad esempio di durata tale da consentire il totale ammortamento del costo di una nuova nave e assicurare la remunerazione del capitale investito) potrebbero

ostacolare il conseguimento dei benefici prodotti dalla pressione concorrenziale sul mercato del cabotaggio[50] (cfr. anche sezione 8 successiva).

5.5.3. Raggruppamento di linee

Gli Stati membri spesso sono favorevoli a raggruppare in un unico pacchetto le rotte di collegamento con diverse isole in regime di servizio pubblico al fine di ottenere economie di scala e attirare gli operatori. Il raggruppamento di più linee non è in contrasto con il diritto dell'Unione se non dà adito a discriminazioni e non comporta indebite distorsioni del mercato.

Le dimensioni più idonee dei raggruppamenti vanno decise tenendo conto della migliore sinergia da conseguire nel soddisfacimento delle esigenze essenziali di trasporto.

5.6. Sovvenzioni pubbliche concesse a titolo di compensazione per obblighi di servizio pubblico

Il regolamento si applica nella stessa maniera sia nei casi in cui siano erogate sovvenzioni, sia nei casi in cui tali sovvenzioni non siano previste. Tuttavia, quando sono previste compensazioni per obblighi e contratti di servizio pubblico, l'erogazione di tali compensazioni deve essere effettuata in conformità alle disposizioni del trattato in materia di aiuti di Stato, così come interpretate dalla Corte di giustizia, e alle norme contenute nel pacchetto di strumenti della Commissione che disciplina gli aiuti di Stato per la prestazione di servizi di interesse economico generale (SIEG).

Tale pacchetto è formato dai seguenti strumenti:

(a) una comunicazione[51] che chiarisce i concetti fondamentali per l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato alla compensazione degli obblighi di servizio pubblico, nonché le condizioni (i cosiddetti criteri Altmark[52]) alle quali le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non costituiscono aiuti di Stato;

(b) un regolamento della Commissione relativo agli aiuti di importanza minore ("de minimis") concessi per la fornitura di SIEG[53], il quale prevede che le compensazioni per obblighi di servizio pubblico di importo non superiore a 500 000 EUR nell'arco di tre esercizi finanziari non sono considerate aiuti purché siano soddisfatte le condizioni stabilite nel regolamento;

---

50 Nella causa C-323/03 *Commissione delle Comunità europee contro Regno di Spagna*, Racc. 2006, pag. I-2161, la Corte ha ritenuto che una misura nazionale che riservi i servizi di trasporto marittimo a una sola impresa mediante una concessione amministrativa ventennale rinnovabile per un periodo di 10 anni costituisce una restrizione della libera prestazione dei servizi (punto 44).

51 Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale — GU C 8 dell'11.1.2012, pag. 4.

52 Causa C-280/00, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*.

53 Regolamento (UE) n. 360/2012 della Commissione, del 25 aprile 2012 , relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di importanza minore ("de minimis") concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale (GU L 114 del 26.4.2012, pag. 8).

(c) una decisione[54] che stabilisce le condizioni alle quali gli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico sono compatibili con il mercato interno ed esentati dall'obbligo di notifica;

(d) una disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico[55] che stabilisce le condizioni alle quali le compensazioni soggette all'obbligo di notifica[56] possono essere dichiarate compatibili con l'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE;

(e) la Commissione ha anche pubblicato una guida relativa all'applicazione ai servizi di interesse economico generale, e in particolare ai servizi sociali di interesse generale, delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato, di appalti pubblici e di mercato interno[57], per fornire ulteriori indicazioni sull'applicazione delle norme in materia di SIEG.

5.7. Il caso delle *"piccole isole"*

Le procedure per la stipulazione di contratti di servizio pubblico nel settore marittimo possono essere estremamente complicate nel caso dei servizi organizzati per le piccole isole, che, di norma, attirano soltanto operatori locali.

Per conciliare questa specificità con la necessità di rispettare i principi di trasparenza e di non discriminazione, cosa che essa considera fattibile soltanto nell'ambito di procedure di aggiudicazione aperte, eque e non discriminatorie, la Commissione ritiene che, fatte salve ove applicabili le norme dell'Unione in materia di appalti e aiuti di Stato, la selezione di un operatore idoneo incaricato di assicurare i collegamenti con una piccola isola possa avvenire sulla base di un semplice invito a manifestare interesse, senza bandire una gara formale, a condizione che tale servizio sia annunciato in tutta l'Unione, cosa del resto facilmente organizzabile. La Commissione è del parere che si possano considerare accettabili contratti con una durata più lunga, pari a 12 anni.

Il regolamento (CEE) n. 3577/92 non prevede una definizione di *"piccole isole"*. Ai fini della presente comunicazione, l'esperienza – e in particolare uno studio effettuato per conto della Commissione[58] – indica che per "piccole isole" si possono intendere isole per le quali il numero annuo totale di passeggeri trasportati via mare da e verso l'isola è approssimativamente 300 000 o inferiore. La soglia dei 300 000 passeggeri è riferita ai passaggi unici: per un passeggero che effettua un viaggio di andata per l'isola e un viaggio di ritorno dall'isola si contano due passaggi. Nel caso delle regioni ultraperiferiche, tale soglia si applica unicamente agli scambi all'interno della regione (e non agli scambi tra un'isola ultraperiferica e il continente).

---

54 Decisione riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale (GU L 7 dell'11.1.2012, pag. 3).

55 Comunicazione della Commissione sulla Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, GU C 8 dell'11.1.2012, pag. 15.

56 Vale a dire quando la compensazione per obblighi di servizio pubblico non rispetta le condizioni Altmark, non è soggetta al regolamento sugli aiuti "de minimis" concessi per SIEG e non beneficia di un'esenzione per categoria ai sensi della decisione.

57 SWD(2013) 53 final/2, disponibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_it.pdf

58 Study on Small Islands and Estuaries (Studio sulle piccole isole e sugli estuari) (2002), ICF Consulting.

Le regole semplificate si applicano in linea di principio al trasporto eseguito in base a un contratto di servizio pubblico sia di passeggeri che di merci da e verso una *"piccola isola"*. Gli scambi di merci che possono di norma essere organizzati in condizioni di concorrenza vanno comunque esclusi ogniqualvolta esista il rischio di distorsioni non giustificabili del mercato.

Quando uno stesso operatore assicuri il collegamento con più piccole isole, per stabilire se la soglia è raggiunta si deve tenere conto del numero totale di passeggeri trasportati da tale operatore nell'ambito del servizio pubblico.

6. MISURE DI SALVAGUARDIA

L'articolo 5 del regolamento prevede che gli Stati membri possano chiedere alla Commissione di adottare misure di salvaguardia *"in caso di grave perturbazione del mercato interno dei trasporti dovuta alla liberalizzazione del cabotaggio"*. L'articolo 2, paragrafo 5, del regolamento dispone che tali misure si applichino per un anno al massimo quando si manifestano sul mercato problemi *"tali da poter provocare un'eccedenza grave, suscettibile di persistere, dell'offerta rispetto alla domanda, dovuti alle attività di cabotaggio marittimo, o aggravati da tali attività e comportanti una seria minaccia per l'equilibrio finanziario e la sussistenza di un numero elevato di armatori comunitari, sempre che le previsioni a breve e a medio termine sul mercato considerato non indichino miglioramenti sostanziali e durevoli"*.

Questa disposizione è stata applicata solo una volta, in Spagna, all'epoca dell'entrata in vigore del regolamento[59].

È opportuno sottolineare che il fallimento di armatori su una data rotta non è sufficiente per giustificare l'applicazione di questa clausola.

Secondo le relazioni sul cabotaggio pubblicate dall'entrata in vigore del regolamento, la liberalizzazione dei servizi di cabotaggio non ha comportato altre gravi perturbazioni del mercato interno dei trasporti. È poco probabile che ne causi adesso che la maggior parte dei servizi è stata liberalizzata.

7. DISPOSIZIONI TRANSITORIE

L'articolo 6 del regolamento stabilisce una serie di deroghe temporanee all'applicazione del regolamento stesso. Tali deroghe sono scadute nel 2004. Con l'adesione della Croazia, divenuta uno Stato membro dell'UE il 1° luglio 2013, l'articolo 6 del regolamento è stato modificato per introdurre alcune deroghe temporanee per tale paese[60].

Ai sensi del nuovo articolo 6, paragrafo 4, i contratti di servizio pubblico per servizi di trasporto verso e tra le isole croate conclusi prima della data di adesione della Croazia possono continuare ad essere applicati fino al 31 dicembre 2016.

---

59 Decisione 93/396/CEE della Commissione, del 13 luglio 1993, in merito alla richiesta presentata dalla Spagna affinché la Commissione adotti una proroga delle misure di salvaguardia ai sensi dell'articolo 5 del regolamento (CEE) n. 3577/92 del Consiglio concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi fra Stati membri (cabotaggio marittimo), GU L 173 del 16.7.1993, pag. 33.

60 Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica di Croazia e agli adattamenti del trattato sull'Unione europea, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, articolo 18 e allegato V, punto 7, paragrafo 1, GU L 112 del 24.4.2012, pag. 21.

Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 5, fino al 31 dicembre 2014 i servizi di crociera effettuati tra porti croati da navi di stazza inferiore a 650 tonnellate lorde sono riservati alle navi immatricolate in Croazia e battenti bandiera croata gestite da compagnie di navigazione stabilite conformemente alla legislazione croata e il cui centro d'attività principale è situato e il cui controllo effettivo è esercitato in Croazia.

Infine, l'articolo 6, paragrafo 6, stabilisce ulteriori misure di salvaguardia fino al 31 dicembre 2014 per i servizi di crociera tra i porti di uno Stato membro diverso dalla Croazia effettuati da navi croate di stazza inferiore a 650 tonnellate lorde. Su richiesta di uno Stato membro, la Commissione può decidere entro 30 giorni che le navi croate di cui sopra non effettuino servizi di crociera tra i porti di talune zone di uno Stato membro diverso dalla Croazia ove si dimostri che l'esercizio di tali servizi disturbi o rischi di disturbare gravemente il mercato del trasporto interno nelle zone interessate.

Se, trascorsi 30 giorni lavorativi dalla richiesta, la Commissione non ha adottato una decisione, lo Stato membro interessato può applicare misure di salvaguardia finché la Commissione non abbia deciso. In caso di emergenza, lo Stato membro può adottare unilateralmente misure provvisorie per un periodo non superiore a tre mesi, dandone comunicazione alla Commissione. La Commissione può abrogare le misure o confermarle finché non abbia preso una decisione definitiva.

8. APPLICAZIONE DEL REGOLAMENTO (CE) N. 1370/2007 AL CABOTAGGIO MARITTIMO

Il regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70[61] è stato adottato il 23 ottobre 2007. A norma dell'articolo 1, paragrafo 2, di tale regolamento, esso si applica all'esercizio di servizi nazionali e internazionali di trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia e altri modi di trasporto su rotaia e su strada. Ai sensi dello stesso articolo, *"gli Stati membri possono applicare il presente regolamento anche al trasporto pubblico di passeggeri per via navigabile interna e in acque marine nazionali, ferme restando le disposizioni del regolamento (CEE) n. 3577/92 del Consiglio"*.

Poiché il regolamento (CE) n. 1370/2007 non prevede una definizione di *"acque marine nazionali"* e poiché tale definizione non è presente in nessun altro atto dell'Unione o internazionale, la Commissione ha dovuto occuparsi di questioni legate all'applicazione di questo regolamento ai servizi di cabotaggio marittimo.

Innanzitutto, la Commissione fa presente che il regolamento (CE) n. 1370/2007 non è automaticamente applicabile al trasporto pubblico di passeggeri in acque marine nazionali, ma si applica soltanto nei casi in cui uno Stato membro lo rende espressamente applicabile.

In secondo luogo, la maggioranza dei contratti e degli obblighi di servizio pubblico nel cabotaggio marittimo riguarda il trasporto di passeggeri e merci per mezzo di traghetti misti passeggeri/merci, mentre il regolamento (CE) n. 1370/2007 si può applicare unicamente al trasporto pubblico di passeggeri e non di merci; ne consegue che gli Stati membri non possono applicare il regolamento (CE) n. 1370/2007 ai contratti di servizio pubblico misti aventi per oggetto anche il trasporto di merci.

[61] GU L 315 del 3.12.2007, pag. 1.

Infine, gli Stati membri possono applicare il regolamento (CE) n. 1370/2007 al trasporto pubblico di passeggeri in acque marine nazionali nella misura in cui ciò non pregiudica l'applicazione del regolamento (CEE) n. 3577/92. In caso di conflitto tra il disposto di questi due regolamenti, le disposizioni del regolamento (CEE) n. 3577/92 dovrebbero quindi prevalere sulle disposizioni contrastanti del regolamento (CE) n. 1370/2007. Quest'ultimo potrebbe integrare il regolamento (CEE) n. 3577/92 nei casi in cui non vi sono contraddizioni tra i due testi.

Di seguito sono esaminate sinteticamente alcune disposizioni del regolamento (CE) n. 1370/2007 che sembrano incidere sull'applicazione del regolamento (CEE) n. 3577/92, in particolare le disposizioni relative all'aggiudicazione diretta dei contratti, all'esclusiva e alla durata dei contratti[62]. Questa valutazione dell'applicazione simultanea dei due regolamenti riguarda solo le questioni più ricorrenti sottoposte all'attenzione della Commissione dall'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 1370/2007 e non prende in esame tutte le disposizioni in maniera esaustiva.

A norma del regolamento (CE) n. 1370/2007, i contratti di servizio pubblico devono essere aggiudicati mediante una procedura di gara equa, aperta, trasparente e non discriminatoria[63]. Lo stesso regolamento prevede però alcune deroghe a tale principio generale: ad esempio l'articolo 5, paragrafo 4, dispone che i contratti di servizio pubblico di valore limitato possano essere aggiudicati direttamente a imprese di dimensioni piccole o medie, senza una procedura di gara. A parere della Commissione, in linea generale tale aggiudicazione diretta è in contrasto con il principio di non discriminazione tra gli armatori sancito dall'articolo 4, paragrafo 1, seconda frase, del regolamento (CEE) n. 3577/92. La Commissione ritiene perciò che nell'applicazione del regolamento (CE) n. 1370/2007 gli Stati membri non possano aggiudicare contratti di servizio pubblico riguardanti il trasporto di passeggeri in acque marine nazionali direttamente, senza seguire una procedura che garantisca il rispetto dei principi di non discriminazione, trasparenza e imparzialità (per le regole semplificate previste per le "piccole isole", cfr. punti 5.4 e 5.7).

A norma dell'articolo 3, paragrafo 1, e dell'articolo 2, lettera f), del regolamento (CE) n. 1370/2007, gli Stati membri possono conferire a un operatore un diritto di esclusiva in cambio dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico. Il considerando 8 di tale regolamento ricorda che i mercati liberalizzati del trasporto di passeggeri nei quali non esistono diritti di esclusiva dovrebbero poter mantenere le loro caratteristiche e modalità di funzionamento nella misura in cui esse sono compatibili con le disposizioni del trattato. L'esclusiva è un'eccezione nel cabotaggio marittimo perché in linea di principio gli Stati membri possono adottare misure meno restrittive per rispondere alle esigenze di trasporto pubblico (cfr. punto 5.5.1 della presente comunicazione). La Commissione ritiene quindi che gli Stati membri non possano introdurre l'esclusiva sulla base dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1370/2007 per il trasporto pubblico di passeggeri su rotte marittime nazionali non soggette a diritti di esclusiva in applicazione del regolamento (CEE) n. 3577/92.

L'articolo 4, paragrafo 3, prima frase, del regolamento (CE) n 1370/2007 fissa per i contratti di servizio pubblico una durata non superiore a "*dieci anni per i servizi di trasporto con autobus e a 15 anni per i servizi di trasporto di passeggeri per ferrovia o altri modi di trasporto su rotaia.*" Il regolamento non prevede alcuna modalità di applicazione di tale

[62] Cfr. anche la comunicazione della Commissione sugli orientamenti interpretativi riguardanti il regolamento (CE) n. 1370/2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia, GU C 92 del 29.3.2014, pag. 1.

[63] Articolo 5, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1370/2007.

articolo ai contratti di trasporto pubblico di passeggeri in acque marine nazionali; nella seconda frase dello stesso articolo indica invece che la durata dei contratti di servizio pubblico relativi a più modi di trasporto è, al massimo, di 15 anni se i trasporti per ferrovia o altri modi di trasporto su rotaia rappresentano oltre il 50% del valore dei servizi di cui trattasi. La Commissione ritiene che qualora uno Stato membro decida di applicare il regolamento (CE) n. 1370/2007 al trasporto pubblico di passeggeri in acque marine nazionali, la durata dei contratti di servizio pubblico relativi a più modi di trasporto — compreso il trasporto in acque marine nazionali — dovrebbe essere limitata a un massimo di 15 anni, sempre che siano rispettate le condizioni di cui all'articolo 4, paragrafo 3, seconda frase.

Sembra che l'applicazione del regolamento (CE) n. 1370/2007 ai servizi di trasporto passeggeri in acque marine nazionali possa in alcuni casi risultare utile quando tali servizi sono integrati in una rete più ampia di trasporti pubblici urbani, suburbani o regionali per i passeggeri (ad esempio nel contesto di servizi di trasporto integrati in un estuario o una laguna).

Ogni volta che uno Stato membro decide di applicare questo regolamento al trasporto pubblico di passeggeri in acque marine nazionali, deve verificare se non vi siano disposizioni della propria legislazione nazionale che pregiudicano l'applicazione del regolamento (CEE) n. 3577/92. La Commissione fa anche notare che coerentemente con l'obbligo di cui all'articolo 9 del regolamento (CEE) n. 3577/92, gli Stati membri devono consultare la Commissione prima di adottare misure che applicano il regolamento (CE) n. 1370/2007 al trasporto pubblico di passeggeri in acque marine nazionali[64].

[64] In merito all'obbligo di consultazione, cfr. causa C-323/03 *Commissione delle Comunità europee contro Regno di Spagna*, Racc. 2006, pag. I-2161, punti 69-70.