CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ANTONIO TIZZANO

presentate il 10 novembre 2005 [1]

1. Nella presente causa la Commissione delle Comunità europee contesta al Regno di Spagna di aver mancato agli obblighi derivanti dagli artt. 1, 4, 7 e 9 del regolamento (CEE) n. 3577/92 del Consiglio, del 7 dicembre 1992, concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi all'interno degli Stati membri (cabotaggio marittimo) (in prosieguo: il «regolamento n. 3577/92» o semplicemente il «regolamento») [2].

I — Quadro giuridico

Normativa comunitaria

2. Allo scopo di «abolire le restrizioni alla libera prestazione di servizi all'interno degli Stati membri nel settore dei trasporti marittimi» (terzo 'considerando'), il Consiglio ha approvato il regolamento n. 3577/92, che all'art. 1, n. 1, così dispone:

«A decorrere dal 1° gennaio 1993 la libera prestazione di servizi di trasporto marittimo in uno Stato membro (cabotaggio marittimo) è applicabile agli armatori comunitari che impiegano navi che sono registrate in uno Stato membro e che battono bandiera del medesimo Stato membro, sempre che tali navi soddisfino tutti i requisiti necessari per l'ammissione al cabotaggio in detto Stato membro (...)».

3. L'art. 2 precisa poi che:

«Ai fini del presente regolamento:

1) per "servizi di trasporto marittimo in uno Stato membro (cabotaggio marittimo)" si intendono i servizi normal-

1 — Lingua originale: l'italiano.

2 — GU L 364, pag. 7.

mente assicurati dietro compenso e comprendenti in particolare:

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

(...)

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

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

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

(...)

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

(...)

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

(...)».

4. Per quanto qui interessa, va inoltre richiamato l'art. 4, che così dispone:

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

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

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

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

(...)».

5. Ai sensi poi dell'art. 7:

«Alle materie disciplinate dal presente regolamento si applica l'articolo 62 del trattato» [3].

3 — L'art. 62 del Trattato, abrogato a partire dal 1° maggio 1999 con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, disponeva che «[g]li Stati membri non introducono nuove restrizioni alla libertà effettivamente raggiunta, per quanto riguarda la libera prestazione dei servizi, al momento dell'entrata in vigore del presente trattato, fatte salve le disposizioni di quest'ultimo».

6. Va infine richiamato l'art. 9, il quale prevede che:

«Prima di adottare le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative in attuazione del presente regolamento, gli Stati membri consultano la Commissione. Essi comunicano a quest'ultima le disposizioni adottate».

Normativa nazionale

7. Nella regione spagnola della Galizia si trova una profonda insenatura denominata «ría di Vigo». Sulle sue rive si trovano, a sud, la città di Vigo e, a nord, le città di Cangas e Moana. Proprio di fronte all'imboccatura della ría si trovano poi due isole denominate isole Cíes.

8. Originariamente la prestazione di servizi di trasporto marittimo nella ría di Vigo era regolata da una decisione della Comunità autonoma della Galizia dell'11 giugno 1984. Per quanto qui interessa, va ricordato che detta decisione subordinava la fornitura di servizi regolari di trasporto marittimo passeggeri e merci tra Vigo e Cangas, e tra Vigo e Moana, al rilascio da parte della direzione generale della Marina mercantile di un'autorizzazione decennale rinnovabile.

9. Attualmente, dopo l'intervento di diverse modifiche normative, i medesimi servizi risultano disciplinati dalla legge 4/1999, della Comunità autonoma della Galizia, del 9 aprile 1999 (in prosieguo: la «legge 4/1999»)[4], la quale stabilisce che il trasporto marittimo passeggeri nella ría di Vigo costituisce un servizio pubblico appartenente al governo regionale di Galizia.

10. Più precisamente, l'art. 1 di tale legge dispone che:

«1. Il trasporto marittimo dei passeggeri nella ría di Vigo è dichiarato servizio pubblico appartenente al governo regionale di Galizia.

2. Il servizio pubblico copre sia il servizio regolare tra le rive della ría sia il trasporto stagionale di tipo turistico in provenienza o a destinazione delle isole Cíes, da qualsiasi punto della ría di Vigo»[5].

11. Ai sensi dell'art. 2, nn. 2 e 3, di tale legge l'amministrazione regionale di Galizia assegna il servizio di trasporto marittimo nella ría di Vigo ad un unico operatore, al quale viene riconosciuta una concessione amministrativa della durata di venti anni, prorogabile per un periodo massimo di dieci anni.

12. L'art. 3 precisa inoltre che detta concessione deve essere conferita mediante gara pubblica e che nell'aggiudicazione si deve tener conto, tra le altre cose, dell'esperienza maturata dall'operatore nel settore dei trasporti nella ría di Vigo.

II — Fatti e procedura

13. Dopo aver ricevuto alcune segnalazioni di privati che lamentavano l'incompatibilità della regolamentazione spagnola dei servizi di cabotaggio nella ría di Vigo con il regolamento n. 3577/92, il 19 luglio 2000 la Commissione inviava al Regno di Spagna una lettera di messa in mora, cui seguiva il 7 maggio 2001 un parere motivato.

14. Insoddisfatta delle risposte fornite sul punto dal governo spagnolo, il 22 luglio 2003 la Commissione ha introdotto il presente

4 — BOE n. 118, del 18 maggio 1999, pag. 18552-18554.

5 — Traduzione non ufficiale.

ricorso, con cui chiede alla Corte di dichiarare che:

«mantenendo in vigore una legislazione:

— che consente di concedere i servizi di trasporto marittimo nella ría di Vigo ad un solo operatore per un periodo di venti anni, ed include come criterio di assegnazione l'esperienza nel settore dei trasporti nella ría di Vigo, il che favorisce l'operatore esistente;

— che consente di assoggettare ad obblighi di servizio pubblico i servizi di trasporto stagionali con le isole o i servizi di trasporto regolari fra porti continentali;

— che consente di istituire un sistema più restrittivo di quello vigente al momento di entrata in vigore del regolamento (gennaio 1993), vale a dire la decisione 11 giugno 1984;

— che non è mai stata oggetto di consultazioni con la Commissione prima della sua approvazione,

il Regno di Spagna ha violato gli artt. 1, 4, 7 e 9 del regolamento (CEE) n. 3577/92 ed è venuto meno agli obblighi che ad esso incombono in forza del citato regolamento e del Trattato CE».

III — Analisi giuridica

Sull'applicabilità del regolamento n. 3577/92

15. Oltre a respingere nel merito le censure della Commissione, il governo spagnolo contesta in via preliminare la stessa applicabilità del regolamento n. 3577/92 al trasporto nella ría di Vigo. A suo avviso, infatti, il regolamento garantisce la libera prestazione dei servizi di «cabotaggio marittimo», vale a dire — come risulta dal suo art. 2 — dei servizi di trasporto di merci e passeggeri effettuati «via mare» e «tra porti». I trasporti di cui ora si discute invece non sarebbero né «via mare», né «tra porti».

16. Essi non potrebbero essere qualificati come trasporti «via mare», in quanto con questa espressione il regolamento farebbe riferimento ai soli servizi resi nel «mare territoriale», vale a dire nella zona di mare che si estende per 12 miglia al di là della c.d. linea di base; esso non farebbe invece alcun riferimento ai servizi svolti in quelle zone di mare, quali le baie, i fiordi e le rías (e quindi

appunto anche la ría di Vigo), che si trovano all'interno di detta linea e che, ai sensi della convenzione di Montego Bay [6], possono essere equiparate alle «acque interne». Del resto, continua il governo spagnolo, che il regolamento non abbia voluto liberalizzare i trasporti in tali acque sarebbe del tutto logico, dato che si tratta di spazi assai limitati, che non potrebbero sopportare l'intenso traffico marittimo legato all'apertura dei mercati.

17. Ma quelli nella ría di Vigo, ad avviso del governo spagnolo, non potrebbero neppure essere considerati servizi di trasporto «tra porti». Certamente non lo sarebbero quelli effettuati tra le città che si trovano sulle rive della ría (Vigo, Cangas e Moana) che, secondo la legge spagnola [7], danno vita ad un'unica zona portuale gestita dall'autorità portuaria di Vigo (la «zona dei servizi del porto di Vigo»). Ma neppure lo sarebbero quelli svolti verso le isole Cíes, le quali non disporrebbero di un vero e proprio «porto», inteso come una struttura marittima dotata di macchinari, spazi e infrastrutture di adeguate dimensioni, ma solo di un piccolo scalo per lo sbarco dei passeggeri, caratterizzato da limitate capacità d'approdo e anch'esso per lo più gestito dall'autorità portuaria di Vigo.

18. A mio avviso tali argomenti non possono essere accolti.

19. Ricordo anzitutto che il regolamento garantisce «la libera prestazione dei servizi di trasporto marittimo in uno Stato membro» («il cabotaggio marittimo», appunto), incluso, tra l'altro, il «cabotaggio continentale» e il «cabotaggio con le isole» (art. 1).

20. Ai sensi dell'art. 2 del medesimo regolamento, per «cabotaggio continentale» si intende «il trasporto via mare di passeggeri o merci fra i porti situati sul continente o sul territorio principale di un solo e medesimo Stato membro (...)» (lett. a), mentre per «cabotaggio con le isole» si intende «il trasporto via mare di passeggeri o merci fra (...) porti situati sul continente e su una o più isole (...)» o fra «porti situati sulle isole di un solo e medesimo Stato membro» (lett. c).

21. Ciò premesso, dico subito che a mio avviso ha ragione la Commissione quando afferma che i servizi di trasporto effettuati nella ría di Vigo sono servizi di «cabotaggio marittimo», cioè servizi di trasporto effettuati «via mare». Non c'è dubbio infatti, che le acque della ría di Vigo siano acque di mare e tanto basta, secondo la lettera delle disposizioni citate, per considerare i trasporti su di esse praticati come trasporti, appunto, «via mare».

6 — A tal riguardo il governo spagnolo richiama l'art. 8, n. 1 della convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (convenzione di Montego Bay), del 10 dicembre 1982, ratificata il 20 dicembre 1996 (BOE n. 39 del 14 febbraio 1997, pag. 4966).

7 — Decr. Min. del 23.12.1966 (BOE del 23 gennaio 1967).

22. A nulla rileva, sotto questo profilo, che dal punto di vista del diritto internazionale tali acque non siano qualificate «mare territoriale», ma vengano piuttosto equiparate alle «acque interne». In effetti, la possibilità riconosciuta agli Stati dalla convenzione di Montego Bay di tracciare il confine interno del mare territoriale (c.d. linea di base) chiudendo i punti naturali d'entrata delle baie e di equiparare, quindi, le acque di queste a quelle interne [8], rileva esclusivamente ai fini della definizione dei poteri dello Stato costiero, che sono ovviamente maggiori nelle acque interne rispetto a quelle territoriali [9]. Tale possibilità (e la distinzione tra mare territoriale e acque interne ad essa connessa) non gioca invece alcun ruolo nel sistema del regolamento, il quale, come si è detto, persegue la finalità del tutto diversa di garantire «la libera prestazione di servizi di trasporto marittimo» (art. 1) e per questo motivo di quella distinzione non ha ragione di tener conto.

23. La tesi del governo spagnolo non trova quindi su questo punto alcun appiglio testuale. D'altra parte, essa appare altresì contraria proprio all'indicata finalità del regolamento. Infatti, qualora le acque marittime dei fiordi, degli estuari e delle rías potessero essere in via generale sottratte al campo di applicazione del regolamento, si correrebbe il rischio di escludere dalla liberalizzazione zone di mare, come quelle della ría di Vigo, in cui il traffico marittimo è particolarmente intenso e in cui ancor maggiore è quindi l'esigenza di evitare restrizioni ingiustificate che alterino le corrette condizioni di concorrenza [10].

24. Ma ugualmente priva di fondamento mi sembra anche la tesi del governo spagnolo secondo cui quelli prestati nella ría di Vigo non sarebbero servizi di trasporto «tra porti», in quanto gli approdi presenti nella ría costituiscono, ai sensi del diritto nazionale, un'unica zona portuale e quello di cui dispongono le isole Cíes è caratterizzato da strutture limitate che ne riducono fortemente la capacità di approdo.

25. A tal riguardo, rilevo che il regolamento n. 3577/92 non definisce la nozione di «porto». Per il fatto però del suo inserimento nel regolamento essa resta pur sempre una nozione comunitaria. Come tale, ed in assenza di un espresso richiamo del regolamento al diritto degli Stati membri, essa non può essere definita sulla base delle disposizioni di una legislazione nazionale. Al

8 — V. art. 10, nn. 4 e 5, della convenzione di Montego Bay.

9 — Solo nel mare territoriale, e non anche nelle acque interne le navi straniere godono del c.d. diritto di passaggio inoffensivo (artt. 17 e segg. della convenzione); inoltre, solo nel mare territoriale lo Stato costiero non può esercitare la giurisdizione penale in ordine ai fatti puramente interni alla nave straniera (art. 27 della convenzione).

10 — In più punti delle sue osservazioni il governo spagnolo ha sostenuto che il porto di Vigo è il più importante della Galizia in termini di traffico e di cifra d'affari e che nella ría di Vigo ogni anno più di 1 300 000 passeggeri utilizzano il servizio di trasporto marittimo (v. punti 7 e 56c della comparsa di risposta).

contrario, conformemente ad una consolidata giurisprudenza comunitaria, deve ricevere «un'interpretazione autonoma ed uniforme», che tenga conto del «contesto» e dello «scopo perseguito» dalla normativa in cui la nozione controversa si colloca [11].

26. Ora, a me sembra che proprio dal contesto e dalle finalità del regolamento n. 3577/92 emerga che, ai fini di quest'ultimo, si deve intendere per «porto» qualsiasi struttura che, indipendentemente dalle dimensioni delle infrastrutture di cui dispone, permetta di imbarcare e sbarcare merci e passeggeri da trasportare via mare. Segnalo infatti che il termine «porto» è utilizzato dal regolamento nell'ambito della definizione di cabotaggio («continentale» e «con le isole»), e che quest'ultimo viene per l'appunto definito come quel servizio di «trasporto via mare di passeggeri e merci» effettuato «tra porti» (art. 2, lett. a e b).

27. Diversamente quindi da quanto sostiene il governo spagnolo, non è tanto la dimensione della struttura a contraddistinguere la nozione in esame, ma piuttosto la funzione della stessa, cioè la sua idoneità a consentire, attraverso l'imbarco e lo sbarco, il trasporto via mare di merci o di passeggeri.

11 — V. sentenze 18 gennaio 1984, causa 327/82, Ekro (Racc. pag. 107, punto 11); 19 settembre 2000, causa C-287/98, Linster (Racc. pag. I-6917, punto 43); sentenza 7 gennaio 2004, causa C-201/02, Wells (Racc. pag. I-723, punto 37); 12 ottobre 2004, causa C-55/02, Commissione/Portogallo (Racc. pag. I-9387, punto 45); e 27 gennaio 2005, causa C-188/03, Junk (Racc. pag. I-885, punto 29).

28. Di tali strutture, sia pure di diversa grandezza, sono munite sia le città che si affacciano sulla ría (Vigo, Cangas e Moana), sia le isole Cíes. I servizi di trasporto merci e passeggeri prestati tra gli approdi di dette città e isole devono pertanto essere considerati servizi di cabotaggio (rispettivamente, continentale e insulare), ai quali si applica il regolamento n. 3577/92.

29. Riconosciuta dunque l'applicabilità del regolamento al caso di specie, passo ora ad esaminare analiticamente, ma riordinandole per esigenze espositive, le singole censure mosse dalla Commissione al governo spagnolo.

Sugli articoli 1 e 4

30. Le censure principali riguardano la violazione degli artt. 1 e 4 del regolamento, i quali, rispettivamente, applicano «il principio della libera prestazione dei servizi (...) ai trasporti marittimi all'interno degli Stati membri», e fissano le condizioni alle quali tale principio può essere limitato attraverso «l'istituzione di pubblici servizi» necessari a garantire agli utenti «adeguati servizi di trasporto» (v. quarto e nono 'considerando').

31. Secondo la Commissione, la Spagna avrebbe violato le disposizioni citate in quanto ha mantenuto in vigore una legge (la 4/1999) che:

i) ammette l'imposizione di obblighi di servizio pubblico per rotte continentali e insulari stagionali, diverse da quelle contemplate dall'art. 4, n. 1, del regolamento (seconda censura);

ii) utilizza un criterio discriminatorio per l'assegnazione della concessione esclusiva del servizio pubblico (seconda parte della prima censura);

iii) prevede una durata della concessione esclusiva eccessivamente lunga (prima parte della prima censura).

32. Passo quindi ad esaminare dette censure.

i) Sull'imposizione di obblighi di servizio pubblico al di fuori delle ipotesi ammesse dall'art. 4, n. 1 (seconda censura)

33. La Commissione contesta anzitutto alla Spagna di aver violato l'art. 4, n. 1, il quale consente ad uno Stato membro di assoggettare ad obblighi di servizio pubblico soltanto i trasporti marittimi «*regolari* da, tra e verso *le isole*» [12]. La legge 4/1999, obietta la Commissione, prevede invece l'imposizione di obblighi per tutto il trasporto passeggeri della ría di Vigo, assegnando ad un unico operatore sia il trasporto regolare tra le città della ría, quindi su rotte continentali e non insulari, sia quello stagionale di tipo turistico con le isole Cíes, che riguarda sì rotte insulari, ma non regolari.

34. Da parte sua, il governo spagnolo riconosce che le rotte tra le città di Vigo, Cangas e Moana sono rotte continentali e che quelle verso le isole Cíes non sono rotte regolari, venendo coperte soltanto una parte dell'anno per il trasporto dei turisti. Esso ammette quindi che l'imposizione di obblighi di servizio pubblico sia per le città della ría sia verso le isole contrasta con la lettera dell'art. 4, n. 1, ma ritiene che ciò nonostante la normativa contestata resterebbe compatibile con il regolamento.

35. a) Secondo quel governo, infatti, ai fini dell'imposizione di obblighi di pubblico servizio, l'art. 4 del regolamento consentirebbe di assimilare alle isole le città collocate sulle rive delle rías, in quanto anche le rotte

12 — Il corsivo è mio.

fra tali città collegano, come quelle insulari, «zone isolate», per le quali un collegamento terrestre o non esiste o è molto difficile. Ben poteva quindi la legge spagnola assoggettare ad un regime di servizio pubblico i trasporti tra le città che si affacciano sulla ría di Vigo, dato che i collegamenti stradali, che pur esistono per tali trasporti, sarebbero più costosi e richiederebbero molto più tempo dello spostamento via mare.

36. In ogni caso, il regolamento consentirebbe sempre l'imposizione di obblighi di servizio pubblico qualora sussistano giustificate esigenze di interesse generale. Ora, è proprio in vista di simili esigenze che la Spagna avrebbe assoggettato ad un regime di servizio pubblico tutto il trasporto marittimo passeggeri nella ría di Vigo. Si trattava infatti di garantire che i servizi di cabotaggio vengano prestati in condizioni redditizie e di preservare l'equilibrio ambientale di zone protette.

37. b) Per il primo aspetto, risulterebbe da un apposito studio commissionato dal governo regionale della Galizia [13] che il trasporto passeggeri via mare tra le città della ría non sarebbe economicamente redditizio e dovrebbe pertanto essere riservato — unitamente a quello verso le isole Cíes, contraddistinto, invece, da un tasso accettabile di redditività — ad un unico operatore concessionario del servizio.

38. c) A tale esigenza economica si aggiungerebbe poi la segnalata motivazione di natura ambientale. In effetti, per preservare l'habitat naturale delle isole Cíes, la legge spagnola ha fissato dei limiti massimi di accesso per i turisti. Secondo il governo spagnolo, per controllare il rispetto di tali limiti l'unico strumento efficace sarebbe stato l'istituzione di un servizio pubblico per tutta la ría e la sua assegnazione ad un unico operatore incaricato appunto di tale controllo.

39. Per parte mia, dico subito che convengo con la Commissione quando obietta alle riferite argomentazioni del governo spagnolo: a) che le città della ría di Vigo non possono essere assimilate ad isole ai fini dell'imposizione di obblighi di pubblico servizio; b) che nel caso di specie non sono state dimostrate esigenze economiche che giustificherebbero, addirittura al di là di ogni previsione del regolamento, tali obblighi; c) e che le esigenze ambientali invocate non presuppongono l'imposizione degli stessi.

40. a) Per quanto riguarda l'assimilazione delle città della ría alle isole, condivido in via di principio la tesi del governo spagnolo secondo cui la possibilità di imporre obblighi di servizio pubblico (riservata dall'art. 4, n. 1, ai «servizi regolari da, tra e verso le isole») può essere estesa anche ai servizi da, tra e verso le città situate sulle rive di lunghi fiordi

13 — Si tratta dell'Estudio sobre la Viabilidad Económica de la Explotación de los Servicios de Transporte de la Ría de Vigo y de las Islas Cíes prodisposto dalla KPMG Auditores SL (v. allegato 6 al ricorso della Commissione, pagg. 137 e segg.).

o estuari che non dispongono di collegamenti stradali diretti [14].

41. In effetti, a me sembra che queste città si trovino in una situazione analoga a quella delle isole. Come le isole, infatti, anche tali città possono essere raggiunte soltanto via mare. Anche per queste si pone quindi, l'esigenza di garantire «adeguati servizi di trasporto» marittimo verso zone altrimenti non accessibili, l'unica che, nell'ottica del regolamento, giustifichi «l'istituzione di pubblici servizi» (v. nono 'considerando').

42. Il punto è che non ritengo che la situazione oggetto del presente caso sia assimilabile a quelle, sopra indicate, cui può estendersi in via di analogia l'applicazione dell'art. 4, n. 1.

43. Come risulta infatti dai documenti allegati al fascicolo, oltre ai collegamenti via mare, le città di Vigo, Cangas e Moana dispongono di una rete stradale e autostradale che le collega direttamente e che consente agevoli spostamenti sia in auto che in bus. È vero che, come sostiene il governo spagnolo, il mezzo più rapido ed economico per attraversare la ría resta pur sempre la nave [15]. Ciò che qui conta, però, non è valutare la maggior o minor convenienza del trasporto marittimo rispetto a quello stradale, quanto piuttosto verificare se le città in questione si trovino o meno in una situazione analoga a quelle delle isole e possano pertanto godere dello stesso trattamento speciale a quelle riservato.

44. Ora, come ho detto, a me sembra che le città della ría di Vigo si trovino in una situazione decisamente diversa, in quanto esse possono essere facilmente raggiunte sia via mare, per nave, che via terra, utilizzando i collegamenti stradali diretti esistenti.

45. Ritengo pertanto che debba essere esclusa l'estensione alle rotte verso tali città del regime previsto dall'art. 4 perché essa non solo è contraria alla lettera di tale disposizione, ma non è neppure giustificata

14 — Tale posizione viene accolta anche dalla Commissione nella comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni 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) [COM(2003) 595]. In questa comunicazione, infatti, dopo aver ricordato che «[s]econdo l'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento, i collegamenti di servizio pubblico devono concernere rotte da, tra e verso le isole», la Commissione sostiene che «[i] lunghi estuari o i fiordi che comportano deviazioni di circa 100 km su strada possono essere equiparati alle isole ai fini della presente sezione in quanto possono causare un problema analogo poiché isolano le conurbazioni l'una dall'altra».

15 — Dagli atti di causa e dallo studio prodotto nel corso della fase precontenziosa dal governo spagnolo, citato alla nota 13, emerge che Vigo è raggiungibile da Cangas e Moana: i) via mare, percorrendo in nave circa 6 km, il che richiede mediamente 20 minuti e il pagamento di 1,75 euro; ii) per autostrada, percorrendo 20-25 km, con tempi e costi che vanno da 32 minuti e 6 euro (in auto) a 60 minuti e 2,30 euro (in bus); iii) per strada, percorrendo circa 59 km.

alla luce della speciale esigenza da quella perseguita.

46. Come si è visto, però, il governo spagnolo avanza ulteriori motivazioni di natura economica e ambientale che a suo avviso consentirebbero, anche al di fuori delle situazioni considerate dal regolamento, l'istituzione di un servizio pubblico, quale quello esistente nella ría di Vigo.

47. Ora, a me sembra che la prospettazione di tali motivazioni non consenta di generalizzare l'applicazione di un regime che l'art. 4 riserva a ipotesi ben individuate. In effetti, oltre a non trovare alcun appiglio testuale nel regolamento, l'estensione ipotizzata finirebbe con l'alterare il bilanciamento, tra il principio di libera prestazione dei servizi e la necessità di garantire adeguati servizi di trasporto marittimo, che ha condotto il legislatore comunitario ad ammettere l'imposizione di obblighi di servizio pubblico, ma soltanto per quelle ipotesi speciali (isole e situazioni assimilabili) in cui questi si rivelano assolutamente necessari.

48. In più, rilevo che le motivazioni ulteriori addotte dal governo spagnolo appaiono poco convincenti.

49. b) In particolare, per quanto riguarda le esigenze economiche richiamate, a me sembra che il governo resistente non abbia provato che i servizi di trasporto passeggeri tra le rive della ría non siano sufficientemente redditizi e debbano quindi essere oggetto di una concessione pubblica assegnata ad un unico operatore. Infatti, lo stesso governo spagnolo ha riconosciuto che lo studio a tal fine prodotto (v. supra, paragrafo 37) era basato su informazioni incomplete [16]. Non solo, ma nelle sue memorie esso ha più volte indicato che il traffico sulle rotte in questione è particolarmente intenso, il che indurrebbe semmai a concludere che quelle rotte possono effettivamente consentire un margine di redditività [17].

50. c) Con riguardo infine alle esigenze ambientali, la Spagna ha sostenuto che l'istituzione nella ría di Vigo di un servizio pubblico sarebbe giustificata dalla necessità di garantire il rispetto dei limiti di accesso alle isole Cíes fissati dalla legge spagnola al fine di preservarne l'habitat naturale. Convengo tuttavia con la Commissione quando sostiene che di tutti gli strumenti disponibili per tale controllo, quello scelto dalla Spagna (la concessione ventennale esclusiva ad un unico operatore dell'intero traffico passeggeri della ría) è in assoluto il più restrittivo e che lo stesso controllo potrebbe essere facilmente operato, anche in un regime

16 — V. punti 20 e 70 della comparsa di risposta del governo spagnolo e pag. 4 dello studio (pag. 143 degli allegati al ricorso della Commissione).

17 — Il traffico passeggeri ammonta a 1 300 000 unità all'anno.

aperto a più operatori, con altri mezzi, quale ad esempio la predisposizione di un sistema di prenotazione e vendita degli ingressi disponibili.

51. Per tutte le ragioni sopra esposte ritengo pertanto che la seconda censura della Commissione debba essere accolta.

ii) Sull'utilizzo di un criterio discriminatorio per l'assegnazione della concessione esclusiva del servizio pubblico (seconda parte della prima censura)

52. La Commissione ritiene che la Spagna abbia violato gli artt. 1 e 4 del regolamento anche perché, per la selezione del concessionario del servizio pubblico nella ría di Vigo, la legge 4/1999 utilizza il criterio dell'esperienza maturata nel trasporto passeggeri in detta ría, il che evidentemente rischia di discriminare gli operatori comunitari a vantaggio di quello già operante nell'area.

53. Sul punto il governo spagnolo si difende sostenendo che tale condizione non sarebbe stata determinante nella selezione dell'attuale operatore, perché questo avrebbe ottenuto l'assegnazione del servizio messo a gara anche solo sulla base degli altri criteri indicati dalla legge. Nella sua memoria di controreplica, comunque, il governo spagnolo ha segnalato che il criterio contestato è stato abrogato dalla legge 9/2003, del 23 dicembre 2003.

54. Su quest'ultimo punto, mi limito a ricordare che, secondo una giurisprudenza consolidata, «l'esistenza di un inadempimento dev'essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato» [18]. Ai fini della presente procedura non può pertanto venir in rilievo la legge da ultimo citata, visto che essa ha abrogato la norma contestata dalla Commissione solo dopo quella scadenza.

55. Nel merito, poi, ricordo che, ai sensi dell'art. 4, n. 2, del regolamento n. 3577/92, «uno Stato membro, se conclude contratti di servizio pubblico o impone obblighi di servizio pubblico, lo fa su base non discriminatoria per tutti gli armatori comunitari».

56. Discriminatorio invece, come ha sottolineato la Commissione, appare proprio il requisito dell'esperienza nella ría di Vigo, in quanto esso può venir soddisfatto soltanto

18 — V., in particolare, sentenze 15 marzo 2001, causa C-147/00, Commissione/Francia (Racc. pag. I-2387, punto 26); 4 luglio 2002, causa C-173/01, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-6129, punto 7), e 10 aprile 2003, causa C-114/02, Commissione/Francia (Racc. pag. I-3783, punto 9).

dagli armatori che hanno già operato in questa ría e non anche dagli altri armatori comunitari.

57. Né rileva che detto criterio non sia risultato determinante nell'aggiudicazione dello specifico servizio in questione e non abbia concretamente prodotto danni ad altri operatori. Infatti, poiché «l'accertamento dell'inadempimento di uno Stato membro non è connesso a quello dell'esistenza di un danno conseguente», lo Stato inadempiente non può giustificarsi — come fa la Spagna — eccependo che dall'infrazione non sarebbe derivato alcun danno per i privati o per altri Stati membri [19].

58. Per le ragioni sopra esposte, ritengo che la seconda parte della prima censura debba essere accolta.

iii) Sulla eccessiva durata della concessione esclusiva del servizio pubblico

59. La Commissione ritiene infine che la Spagna abbia violato gli artt. 1 e 4 del regolamento, in quanto la concessione esclusiva del servizio di trasporto marittimo passeggeri nella ría di Vigo avrebbe una durata (venti anni, prorogabili di altri dieci) eccessivamente lunga, tale da paralizzare per tutto quel periodo la libera prestazione dei servizi di cabotaggio in quella ría.

60. Il governo spagnolo respinge la censura, sostenendo che tale durata sarebbe giustificata dalla necessità di ammortizzare gli importanti investimenti che il concessionario dovrebbe effettuare per prestare il servizio richiesto, in particolare quelli legati all'acquisto delle navi da impiegare nella ría.

61. Tale argomento non mi pare però convincente.

62. È vero che il regolamento non fissa alcuna durata massima per la concessione di un servizio pubblico di cabotaggio. Tuttavia, ciò non significa che gli Stati membri godano sul punto di un'assoluta discrezionalità e possano pertanto fissare a piacimento la durata di tali concessioni. Al contrario, limiti in tal senso discendono da una lettura sistematica degli artt. 1 e 4 del regolamento.

63. Ricordo in proposito che, come la Corte ha chiarito nella sentenza Analir [20], l'imposizione di obblighi di servizio pubblico limita il principio generale della libera prestazione

19 — V., in tal senso, sentenze 18 dicembre 1997, causa C-263/93, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-7453, punto 30), e 5 marzo 1998, causa C-175/97, Commissione/Francia (Racc. pag. I-963, punto 14).

20 — Sentenza 20 febbraio 2001, causa C-205/99, Analir (Racc. pag. I-1271).

dei servizi perseguito, nel settore del cabotaggio marittimo, dall'art. 1. Ne consegue che la regolamentazione statale di tale servizio, oltre a dover essere giustificata dallo scopo di garantire adeguati servizi di trasporto marittimo verso zone non altrimenti raggiungibili, deve rispettare anche il principio di proporzionalità, e quindi non deve andare al di là di quanto «è necessario e proporzionato» a conseguire tale scopo [21].

64. Ora, a me sembra che tale limite sia stato oltrepassato dalla legge 4/1999.

65. In effetti, anche a voler ammettere che la prestazione di un adeguato servizio di trasporto nella ría di Vigo esiga investimenti eccezionali (in particolare, l'acquisto di navi con apposite configurazioni), i quali richiedono un lungo periodo di ammortamento, ritengo che la fornitura di tale servizio possa essere comunque garantita ricorrendo a misure meno restrittive di una concessione (per di più esclusiva) di durata ventennale, quale potrebbe essere ad esempio l'introduzione dell'obbligo per i nuovi aggiudicatari del servizio di riprendere o affittare dal precedente operatore le navi già utilizzate [22].

21 — Sentenza Analir, cit., punto 25. In tal senso v. anche sentenze 25 luglio 1991, causa C-76/90, Säger (Racc. pag. I-4221, punto 15); 31 marzo 1993, causa C-19/92, Kraus (Racc. pag. I-1663, punto 32); 30 novembre 1995, causa C-55/94, Gebhard (Racc. pag. I-4165, punto 37), e 28 marzo 1996, causa C-272/94, Guiot (Racc. pag. I-1905, punti 11 e 13).

22 — In tal senso vedi il punto 5.3.2.1 della comunicazione della Commissione citata alla nota 14.

66. Per tale motivo, propongo di accogliere anche la prima parte della prima censura della Commissione.

67. Tirando allora le fila delle considerazioni sin qui svolte, ritengo che la Spagna abbia violato gli artt. 1 e 4 del regolamento e che pertanto sia la prima sia la seconda censura della Commissione debbano essere accolte.

Sulla violazione dell'art. 7

68. Con la terza censura la Commissione contesta alla Spagna di aver violato l'art. 7 in quanto, contrariamente a quanto disposto da tale norma, con la legge 4/1999 ha introdotto regole più restrittive di quelle applicabili prima dell'entrata in vigore del regolamento (1° gennaio 1993).

69. Devo rilevare preliminarmente che, avendo già proposto di dichiarare quelle regole contrarie agli artt. 1 e 4 del regolamento, non avrei motivo di esaminare questa censura, tanto più che essa non è stata contestata dal governo convenuto. Per completezza dell'indagine, tuttavia, procedo ugualmente a tale esame.

70. Come ho appena notato, la Spagna ammette che la legge 4/1999 ha disciplinato la prestazione dei servizi di cabotaggio marittimo nella ría di Vigo in maniera più restrittiva della precedente decisione dell'11 giugno 1984. Essa riconosce infatti che, a differenza della legge 4/1999, quest'ultima decisione non prevedeva alcun diritto di esclusiva per la fornitura dei servizi in questione, ma subordinava soltanto la prestazione degli stessi al rilascio di un'autorizzazione per un periodo di dieci anni (e non di venti) prorogabili.

71. Malgrado quanto precede, peraltro, mi chiedo se la censura della Commissione meriti di essere accolta.

72. A sostegno della sua posizione la Commissione invoca l'art. 7 del regolamento, il quale si limita a disporre che «alle materie disciplinate dal presente regolamento si applica l'articolo 62 del trattato». Quest'ultima disposizione, a sua volta, imponeva agli Stati membri di «non introd[urre] nuove restrizioni alla libertà effettivamente raggiunta, per quanto riguarda la libera prestazione dei servizi, al momento dell'entrata in vigore del presente trattato, fatte salve le disposizioni di quest'ultimo».

73. Nella sua comunicazione relativa all'interpretazione del regolamento n. 3577/92, la Commissione ha poi ricordato che la norma del Trattato cui l'art. 7 rinvia è stata abrogata dal Trattato di Amsterdam. Ciononostante, a suo avviso, «la clausola di *stand-still* di cui all'articolo 7 del regolamento (...) resta [ancora] valid[a]» [23]. Tale posizione è stata ribadita dalla Commissione in udienza.

74. A mio avviso, però, la sua fondatezza mi pare discutibile, e ciò anche a prescindere dal dibattito sui riflessi che l'abrogazione dell'art. 62 del Trattato può aver avuto al riguardo. Seppure infatti si voglia prescindere da tale abrogazione per sostenere che il principio sottostante alla disposizione sopravvive alla sua soppressione, gioca qui a mio avviso un'altra considerazione.

75. A me pare in effetti che le clausole c.d. di *stand-still* abbiano un senso quando, nel contesto di una liberalizzazione graduale, agli Stati membri viene riconosciuta la possibilità di mantenere durante un periodo transitorio le restrizioni esistenti; a tale possibilità viene infatti di solito affiancato lo stretto divieto di introdurre nuove restrizioni (appunto, l'obbligo c.d. di *stand-still*) [24].

23 — V. punto 2.1 della comunicazione della Commissione citata alla nota 14.

24 — Ad esempio, prima del Trattato di Amsterdam, l'art. 59 del Trattato si limitava a disporre che «[n]el quadro delle disposizioni seguenti, le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno della Comunità sono *gradatamente* soppresse *durante il periodo transitorio* nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in un paese della Comunità che non sia quello del destinatario della prestazione» (il corsivo è mio). In questo contesto, l'art 62 disponeva che «[g]li Stati membri non introducono *nuove* restrizioni alla libertà effettivamente raggiunta, per quanto riguarda la prestazione dei servizi, al momento dell'entrata in vigore del presente trattato, fatte salve le disposizioni di quest'ultimo» (il corsivo è mio).

76. Altro è a dire, invece, quando in una materia interviene un puntuale quadro normativo di riferimento (com'è ora, nel settore della libera prestazione dei servizi, quello previsto dagli artt. 49-55 CE e, nel campo specifico del cabotaggio marittimo, quello stabilito dal regolamento [25]) che provvede a precisare quali restrizioni sono vietate e quali consentite. In questi casi, a me pare che le predette clausole perdano la loro funzione, e non abbiano quindi ragione di sopravvivere, perché la legittimità della pertinente normativa nazionale non si misura più in rapporto alla situazione preesistente, ma in rapporto alla sopravvenuta regolamentazione comunitaria.

77. Per meglio intenderci, ritengo che nella presente procedura alla Spagna non si possa contestare di aver violato l'art. 7 del regolamento, che è divenuto ormai, con la sopravvenuta regolamentazione del cabotaggio, privo di un'utile funzione; ciò che le si può invece contestare è che gli obblighi di servizio pubblico da essa imposti, *indipendentemente dall'essere più o meno restrittivi rispetto alla precedente legislazione*, contrastano con le condizioni fissate dagli artt. 1 e 4 di quello.

78. Per tale motivo, ed in questo specifico senso, ritengo che la censura in esame non possa essere accolta.

25 — A partire dal 1° gennaio 1999, la disciplina prevista dal regolamento si applica a tutti i servizi di cabotaggio marittimo in tutti gli Stati membri, con la sola eccezione della Grecia, in cui la completa liberalizzazione si è compiuta soltanto a partire dal 1° gennaio 2004 (v. art. 6).

Sulla violazione dell'art. 9

79. Con la quarta censura la Commissione contesta alla Spagna di aver violato l'art. 9 del regolamento n. 3577/92 per non aver consultato la Commissione prima di adottare la legge 4/1999.

80. Tale norma richiede infatti che gli Stati membri, prima di adottare le disposizioni legislative regolamentari ed amministrative attuative del regolamento, interpellino la Commissione e comunichino poi a quest'ultima le disposizioni adottate.

81. Sul punto, il governo spagnolo si era difeso unicamente adducendo l'inapplicabilità del regolamento, e quindi anche dell'art. 9, ai servizi di trasporto prestati nella ría di Vigo.

82. Poiché, come si è visto sopra (v. paragrafi 18 e segg.), ritengo che il regolamento n. 3577/92 sia invece applicabile a detti servizi, ne consegue che la Spagna era tenuta a consultare la Commissione prima di approvare la legge 4/1999. Non avendolo fatto, essa ha violato l'art. 9 del regolamento.

83. Ritengo quindi che quest'ultima censura debba essere accolta.

IV — Sulle spese

84. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ha chiesto la condanna del Regno di Spagna, che è risultato sostanzialmente soccombente, quest'ultimo va condannato alle spese.

V — Conclusioni

85. Alla luce delle considerazioni che precedono propongo alla Corte di rispondere nei seguenti termini:

«1) Avendo mantenuto in vigore una normativa che:

— consente di concedere i servizi di trasporto marittimo nella ría di Vigo ad un solo operatore per un periodo di venti anni, ed include come criterio di assegnazione l'esperienza nel settore dei trasporti nella ría di Vigo, il che favorisce l'operatore esistente;

— consente di assoggettare ad obblighi di servizio pubblico i servizi di trasporto stagionali con le isole o i servizi di trasporto regolari fra porti continentali;

— non è mai stata oggetto di consultazioni con la Commissione prima della sua approvazione,

il Regno di Spagna ha violato gli artt. 1, 4, e 9 del regolamento (CEE) n. 3577/92 del Consiglio, del 7 dicembre 1992, concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi fra Stati membri (cabotaggio marittimo).

2) Per il resto il ricorso è respinto.

3) Il Regno di Spagna è condannato alle spese».