SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

11 gennaio 2007 *

Nella causa C-251/04,

avente ad oggetto un ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE, proposto il 14 giugno 2004,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. G. Zavvos e K. Simonsson, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica ellenica, rappresentata dalle sig.re A. Samoni e S. Chala, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

* Lingua processuale: il greco.

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. C.W.A. Timmermans, presidente di sezione, dai sigg. R. Schintgen, P. Kūris, J. Klučka (relatore) e L. Bay Larsen, giudici,

avvocato generale: sig.ra E. Sharpston
cancelliere: sig.ra L. Hewlett, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale dell'11 maggio 2006,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 14 settembre 2006,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il suo ricorso, la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica ellenica, permettendo solo alle navi battenti bandiera greca di fornire servizi di rimorchio in mare aperto, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell'art. 1 del regolamento (CEE) del Consiglio 7 dicembre 1992, n. 3577, concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi all'interno degli Stati membri (cabotaggio marittimo) (GU L 364 pag. 7, rettifica alla versione italiana in GU L 72 del 25 marzo 1993, pag. 36).

Contesto normativo

La disciplina comunitaria

Il regolamento n. 3577/92

2 Il terzo e quarto 'considerando' del regolamento n. 3577/92 sono redatti nel modo seguente:

«(...) è necessario abolire le restrizioni alla libera prestazione di servizi all'interno degli Stati membri nel settore dei trasporti marittimi per poter realizzare il mercato interno; (...) il mercato interno comporta uno spazio nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali;

(...) pertanto il principio della libera prestazione dei servizi va applicato ai trasporti marittimi all'interno degli Stati membri».

3 Conformemente all'art. 1 del regolamento n. 3577/92, a decorrere dal 1° gennaio 1993 la libera prestazione di servizi di trasporto marittimo in uno Stato membro 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».

4 L'art. 2, punto 1, di tale regolamento definisce i «servizi di trasporto marittimo in uno Stato membro (cabotaggio marittimo)» come i «servizi normalmente assicurati dietro compenso e comprendenti in particolare:

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

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

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

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

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

Il regolamento n. 4055/86

5 Ai sensi dell'art. 1, n. 4, del regolamento (CEE) del Consiglio 22 dicembre 1986, n. 4055, che applica il principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi tra Stati membri e tra Stati membri e paesi terzi (GU L 378, pag. 1):

«(...) sono considerati servizi di trasporto marittimo tra Stati membri e tra Stati membri e paesi terzi, se sono normalmente assicurati dietro compenso:

a) i trasporti intracomunitari:

il trasporto marittimo di passeggeri o merci tra un porto di uno Stato membro e un porto o impianti in mare aperto di un altro Stato membro;

b) i traffici con paesi terzi:

il trasporto marittimo di passeggeri o merci tra un porto di uno Stato membro e un porto o impianti in mare aperto di un paese terzo».

La disciplina nazionale

6 L'art. 11, n. 1, lett. b), aa) e bb), del decreto legge n. 187/73, che introduce il codice della navigazione, riserva le operazioni di rimorchio di qualsiasi natura, specificate all'art. 188 del codice della navigazione, così come l'assistenza in mare e le operazioni di salvataggio marittimo, di cui all'art. 189 di tale codice, alle navi battenti bandiera greca quando sono effettuate nelle e tra le acque territoriali di detto Stato membro.

7 Conformemente all'art. 188, n. 2, del codice della navigazione, l'autorità portuale competente adotta un regolamento portuale che stabilisce le condizioni per il rilascio di un'autorizzazione al rimorchio, il regolamento del rimorchio, i casi di rimorchio obbligatorio, i diritti di rimorchio nelle acque dei porti e degli ormeggi e tutte le altre condizioni necessarie. In base all'art. 188, n. 3, la portata del diritto di rimorchio, il rimorchio occasionale o d'emergenza da parte di altre navi, i correlati diritti dei rimorchiatori o di altre navi battenti bandiera straniera e ogni altro elemento connesso saranno definiti mediante decreto presidenziale.

8 Tali autorizzazioni sono state attuate, in particolare, con l'art. 1, n. 1, del decreto presidenziale n. 45/83, relativo al rimorchio di navi, che precisa che «i servizi di rimorchio professionale tra due punti situati all'interno delle acque territoriali greche e la prestazione di tutti i servizi direttamente connessi a tale operazione sono

riservati a navi battenti bandiera greca abilitate al rimorchio, in base alla normativa vigente, e che dispongono a tal fine di un'autorizzazione rilasciata dall'autorità portuale competente (...)», e con l'art. 4, n. 2, lett. b), del regolamento generale sui porti, adottato dal capo della polizia portuale ellenica, che prevede che l'armatore, richiedente una tale autorizzazione, deve presentare all'autorità portuale un certificato di nazionalità.

9 In forza dell'art. 3 del decreto presidenziale n. 45/83, i rimorchiatori ovvero le altre navi battenti bandiera straniera sono autorizzati:

«a) ad attraccare in qualsiasi porto greco ovvero in qualsiasi punto delle coste greche quando rimorchiano una nave, un'imbarcazione accessoria o qualsiasi altro oggetto galleggiante per il quale il rimorchio è iniziato in un porto estero o in un luogo qualsiasi della costa di uno Stato estero o in alto mare,

b) ad incaricarsi del rimorchio, a partire da qualsiasi porto greco o da un qualsiasi luogo della costa greca, di una nave o altro oggetto galleggiante a destinazione di un porto estero o di un punto qualsiasi della costa di uno Stato estero o dell'alto mare,

c) ad attraversare le acque territoriali greche quando, provenendo da un porto estero o da un punto qualsiasi della costa di uno Stato estero o dell'alto mare, essi rimorchiano una nave, un'imbarcazione accessoria ovvero qualsiasi oggetto galleggiante e si dirigono verso un porto estero o verso un punto qualsiasi della costa di uno Stato estero o verso l'alto mare (...)».

Fase precontenziosa del procedimento

10 Ritenendo che la Repubblica ellenica non avesse adempiuto gli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 1 del regolamento n. 3577/92, la Commissione ha avviato il procedimento per inadempimento di cui all'art. 226 CE.

11 Dopo aver dato alla Repubblica ellenica la possibilità di presentare osservazioni, la Commissione ha emesso un parere motivato il 27 luglio 2002, invitando tale Stato membro ad adottare i provvedimenti necessari per conformarsi ad esso entro due mesi a decorrere dalla sua notifica.

12 Il governo ellenico ha risposto a tale parere motivato con lettera 13 novembre 2002. Ritenendo che la risposta non fosse soddisfacente, la Commissione ha deciso di introdurre il presente ricorso.

Sul ricorso

Argomenti delle parti

13 Nelle loro osservazioni presentate alla Corte, le parti si soffermano principalmente su tre punti, e cioè il carattere tassativo o meno dell'elenco di cui all'art. 2, punto 1, del regolamento n. 3577/92, la natura giuridica del rimorchio in diritto greco e

l'opportunità di distinguere tra il rimorchio all'interno della zona portuale e quello oltre i confini della zona suddetta, ai fini della determinazione dell'ambito di applicazione di detto regolamento.

14 Anzitutto, benché la Commissione ammetta che il servizio di rimorchio non figuri espressamente all'art. 2, punto 1, del regolamento n. 3577/92 quale «servizio di trasporto marittimo», essa ritiene che l'elenco contenuto in tale disposizione sia soltanto indicativo, in quanto introdotto dalle parole «in particolare». Di conseguenza, dovrebbero qualificarsi come «cabotaggio marittimo» tutti i servizi di trasporto marittimo normalmente assicurati dietro compenso. Orbene, il rimorchio corrisponderebbe a tutti gli elementi di tale definizione.

15 Il governo greco sostiene, al contrario, che l'espressione «in particolare» [«ειδικότερα» nella versione greca], impiegata all'art. 2, punto 1, del regolamento n. 3577/92, dovrebbe essere intesa nel senso di «più in particolare», e che essa introduce un elenco tassativo.

16 Inoltre, la nozione di «servizio di trasporto marittimo» sarebbe espressamente definita all'art. 1, n. 4, del regolamento n. 4055/86.

17 Secondo il governo ellenico, la definizione di tale nozione è identica nei regolamenti n. 3577/92 e n. 4055/86. Essa comprenderebbe, oltre agli elementi già menzionati dalla Commissione, l'oggetto del trasporto, vale a dire il trasporto di passeggeri o merci, e sarebbe, in entrambi i casi, tassativa. Il medesimo governo aggiunge che i servizi di assistenza in mare non possono costituire un trasporto classico e che le navi che hanno subito un'avaria non possono essere considerate quali merci da trasportare.

18 La Commissione replica che, benché la definizione di «servizi di trasporto marittimo» di cui all'art. 1, n. 4, del regolamento n. 4055/86 includa, a suo parere, anche il rimorchio, tale definizione non dovrebbe, ad ogni modo, applicarsi nella fattispecie in quanto quest'ultimo regolamento disciplina soltanto i servizi di trasporto marittimo internazionale.

19 In secondo luogo, la Commissione afferma che dall'art. 3 del decreto presidenziale n. 45/83 si desume che il rimorchio non è sempre considerato in diritto greco quale un servizio accessorio al cabotaggio marittimo, dato che la somiglianza tra i servizi di trasporto marittimo e le ipotesi di rimorchio ch'esso prevede avrebbe indotto le autorità elleniche ad autorizzare, in deroga all'art. 1 di detto decreto, ancorché a condizioni rigorose, il compimento di queste ultime operazioni da parte dei rimorchiatori battenti bandiera straniera.

20 In risposta, il governo ellenico afferma che il rimorchio e l'assistenza in mare costituiscono, in diritto greco, servizi accessori che contribuiscono unicamente al buon funzionamento dei servizi di trasporto marittimo. Il solo fatto di spostare una nave rimorchiata o una costruzione galleggiante sprovvista di mezzi di propulsione propri non basterebbe a privare tale servizio del suo carattere accessorio o a

conferirgli quello di trasporto marittimo. Il rimorchio, dunque, esulerebbe dall'ambito di applicazione del regolamento n. 3577/92 in assenza di un nesso diretto tra ciò che è trasportato ed il rimorchio. Peraltro, considerando che l'art. 3 del decreto presidenziale n. 45/83 costituisce una deroga all'art. 1 di quest'ultimo, la Commissione avrebbe mal interpretato gli ambiti di applicazione rispettivi di queste due disposizioni. Il governo ellenico precisa a tal riguardo che l'art. 1 del suddetto decreto disciplina il rimorchio professionale tra due punti situati all'interno delle acque territoriali greche, mentre l'ambito di applicazione dell'art. 3 di questo stesso decreto si limita a disciplinare le situazioni che comportano un elemento di estraneità.

21 In terzo luogo, la Commissione ritiene che le autorità elleniche non stabiliscano una distinzione tra i servizi di rimorchio assicurati all'interno della zona portuale e quelli assicurati all'esterno del porto, contrariamente a quanto è apparso nelle recenti proposte di direttiva della Commissione sull'accesso al mercato dei servizi portuali. Non avendo queste ultime alcuna relazione con il cabotaggio al di fuori della zona portuale, sarebbe dunque il regolamento n. 3577/92 a trovare applicazione nella fattispecie.

22 Il governo ellenico osserva che non occorre sottoporre i servizi di rimorchio a regimi giuridici diversi, a seconda che essi siano effettuati nella zona portuale o al di fuori di essa. Infatti, la distinzione operata in funzione del luogo della prestazione di tale servizio sarebbe arbitraria, sprovvista di qualsivoglia fondamento giuridico e tale da creare un'incertezza giuridica nell'applicazione del regolamento n. 3577/92.

Giudizio della Corte

23 In via preliminare, occorre ricordare che, ai sensi dell'art. 51, n. 1, CE, la libera circolazione dei servizi in materia di trasporti è disciplinata dalle disposizioni del titolo del Trattato CE relativo ai trasporti, tra le quali rientra l'art. 80, n. 2, CE, che consente al Consiglio dell'Unione europea di prendere opportune disposizioni per la navigazione marittima.

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

25 A tal fine, l'art. 1 di tale regolamento stabilisce il principio della libera prestazione dei servizi di cabotaggio marittimo nella Comunità europea. Sono state, così, estese ai servizi di cabotaggio marittimo le condizioni per l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi sancito, in particolare, dall'art. 49 CE (v. sentenza 20 febbraio 2001, causa C-205/99, Analir e a., Racc. pag. I-1271, punto 20).

26 Per contro, dal combinato disposto degli artt. 51, n. 1, CE e 80, n. 2, CE emerge che i servizi che rientrano nel settore della navigazione marittima, ma che non ricadono nell'ambito di applicazione del regolamento n. 3577/92 o di altre norme adottate sulla base dell'art. 80, n. 2, CE, restano disciplinati dalle legislazioni degli Stati membri, nel rispetto dell'art. 54 CE e di altre disposizioni generali del Trattato (v., in tal senso, sentenza 4 aprile 1974, causa 167/73, Commissione/Francia, Racc. pag. 359, punto 32).

27 Nella specie, dal momento che la Commissione ha fondato il suo ricorso soltanto sulla censura relativa alla violazione dell'art. 1 del regolamento n. 3577/92, occorre solamente esaminare se i servizi di rimorchio in mare aperto, che si inseriscono nell'ambito della navigazione marittima ai sensi dell'art. 80, n. 2, CE, rientrino nell'ambito di applicazione di tale regolamento e costituiscano «servizi di trasporto marittimo in uno Stato membro (cabotaggio marittimo)» quali definiti all'art. 2,

punto 1, di detto regolamento. Infatti, non spetta alla Corte pronunciarsi al di là delle censure indicate nelle conclusioni dell'atto di ricorso della Commissione, ai sensi dell'art. 226 CE (v., in tal senso, sentenza 15 giugno 2006, causa C-255/04, Commissione/Francia, Racc. pag. I-5251, punto 24 e la giurisprudenza ivi citata).

28 A tal riguardo, occorre necessariamente constatare che l'art. 2, punto 1, del regolamento n. 3577/92 non riguarda espressamente il rimorchio. Tuttavia, essendo l'elenco dei «servizi di cabotaggio marittimo» ai sensi di questo articolo introdotto dall'espressione «in particolare», esso non può essere a priori considerato tassativo.

29 Nonostante il carattere non tassativo dell'elenco di cui all'art. 2, punto 1, del regolamento n. 3577/92, risulta da detta disposizione, interpretata nel suo complesso, che rientrano nel suo ambito di applicazione servizi che, da un lato, sono normalmente assicurati dietro compenso, e che, dall'altro lato, hanno per 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.

30 Tale interpretazione è confermata, come sostiene giustamente il governo ellenico, dalla formulazione dell'art. 1, n. 4, del regolamento n. 4055/86, in base al quale sono considerati servizi di trasporto marittimo le prestazioni fornite a titolo oneroso aventi quale obiettivo il trasporto marittimo di passeggeri o merci tra un porto di uno Stato membro e un porto o un impianto in mare aperto di un altro Stato membro o di un paese terzo.

31 Orbene, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 45-47 delle sue conclusioni, la natura e le caratteristiche del rimorchio sono diverse da quelle del cabotaggio, quali definite all'art. 2, punto 1, del regolamento n. 3577/92. Infatti,

benché il rimorchio sia un servizio assicurato normalmente dietro compenso, esso non comporta, in linea di principio, un trasporto diretto via mare di passeggeri o merci. Esso implica piuttosto l'assistenza alla movimentazione di una nave, di un'attrezzatura, di una piattaforma o di una boa. Un rimorchiatore che presta assistenza ad una nave per manovrare, per aumentare la propulsione o sostituirsi alle sue macchine in caso di guasto, assiste tale nave che trasporta passeggeri o merci, ma non effettua esso stesso il trasporto.

32 In tali circostanze, dedurre dall'espressione «in particolare» di cui all'art. 2, punto 1, del regolamento n. 3577/92, che essa possa estendere l'ambito di applicazione di tale disposizione a qualunque servizio correlato, ausiliario o accessorio alla prestazione dei servizi di trasporto marittimo all'interno degli Stati membri, indipendentemente dalla circostanza che tale servizio presenti o meno le caratteristiche essenziali del cabotaggio marittimo ivi espressamente definite, sarebbe in contrasto non soltanto con la finalità del suddetto regolamento, ma anche con la certezza del diritto in merito alla portata stessa di tale regolamento.

33 Ne consegue che il rimorchio non può essere considerato rientrante nell'ambito di applicazione dell'art. 2, punto 1, del regolamento n. 3577/92.

34 Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, il ricorso dev'essere respinto.

Sulle spese

35 A norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Repubblica ellenica ne ha fatto domanda, la Commissione, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) La Commissione delle Comunità europee è condannata alle spese.

Firme