SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
17 luglio 1997 *

Nei procedimenti riuniti C-248/95 e C-249/95,

aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, dall'Oberverwaltungsgericht del Land Renania Settentrionale - Vestfalia (Germania) nelle cause dinanzi ad esso pendenti tra

SAM Schiffahrt GmbH,

Heinz Stapf

e

Repubblica federale di Germania,

domande vertenti sulla validità del regolamento (CEE) del Consiglio 27 aprile 1989, n. 1101, relativo al risanamento strutturale del settore della navigazione interna (GU L 116, pag. 25), e del regolamento (CEE) della Commissione 27 aprile 1989, n. 1102, che stabilisce talune norme di attuazione del regolamento n. 1101/89 (GU L 116, pag. 30), quale modificato dal regolamento (CEE) della Commissione 8 dicembre 1989, n. 3685 (GU L 360, pag. 20),

* Lingua processuale: il tedesco.

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori J. C. Moitinho de Almeida, presidente di sezione, C. Gulmann (relatore), D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet e M. Wathelet, giudici,

avvocato generale: F. G. Jacobs
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la SAM Schiffahrt GmbH, dall'avv. Peter Schnitzer, del foro di Ulm;

— per il signor Stapf, dall'avv. Sigwalt von Waldstein, del foro di Mannheim;

— per il governo tedesco, dal signor Ernst Röder, Ministerialrat presso il ministero federale dell'Economia, in qualità di agente;

— per il governo francese, dalla signora Catherine de Salins, vicedirettore presso la direzione degli affari giuridici del ministero degli Affari esteri, e dal signor Denys Wibaux, segretario presso la medesima direzione, in qualità di agenti;

— per il Consiglio dell'Unione europea, dai signori Amadeu Lopes Sabino e Guus Houttuin, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal signor Götz zur Hausen, consigliere giuridico, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della SAM Schiffahrt GmbH, del signor Stapf, del Consiglio e della Commissione all'udienza del 16 gennaio 1997,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 27 febbraio 1997,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanze 29 maggio 1995, pervenute nella cancelleria della Corte il 19 luglio successivo, l'Oberverwaltungsgericht del Land Renania Settentrionale - Vestfalia ha proposto, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, quattro questioni pregiudiziali riguardanti la validità del regolamento (CEE) del Consiglio 27 aprile 1989, n. 1101, relativo al risanamento strutturale del settore della navigazione interna (GU L 116, pag. 25; in prosieguo: il «regolamento base»), e del regolamento (CEE) della Commissione 27 aprile 1989, n. 1102, che stabilisce talune norme di attuazione del regolamento n. 1101/89 (GU L 116, pag. 30), quale modificato dal regolamento (CEE) della Commissione 8 dicembre 1989, n. 3685 (GU L 360, pag. 20; in prosieguo: il «regolamento di applicazione»).

2 Le questioni sono state poste nell'ambito di due controversie che vedono opposti, rispettivamente, la SAM Schiffahrt GmbH (in prosieguo: la «SAM Schiffahrt») e il signor Stapf alla Repubblica federale di Germania in ordine alle decisioni adottate dalla Wasser-und Schiffahrtsdirektion West (direzione della navigazione fluviale per la zona occidentale), che fissavano, in conformità dei detti regolamenti, i contributi che gli interessati dovevano versare al fondo di demolizione tedesco per l'esercizio 1990.

3 Il regolamento base è diretto a realizzare una riduzione sostanziale delle eccedenze di stiva nel settore della navigazione interna. A tal fine, esso istituisce un sistema di azioni di demolizione coordinate sul piano comunitario, finanziato direttamente dal settore.

4 Nel primo, nel secondo, nel sesto e nel settimo 'considerando' del regolamento base si precisa:

«(...) che le sovraccapacità strutturali di stiva che si manifestano già da qualche tempo nelle flotte operanti sulla rete delle vie navigabili intercollegate di Belgio, Germania, Francia, Lussemburgo e Paesi Bassi incidono in misura notevole sull'economia dei trasporti, segnatamente dei trasporti di merci per via navigabile;

(...) che per i prossimi anni le previsioni relative a tale settore non lasciano scorgere un aumento della domanda sufficiente ad assorbire le sovraccapacità; che, di fatto, la quota della navigazione interna nel mercato globale dei trasporti continua a diminuire a causa dei graduali mutamenti in corso nelle industrie di base che provvedono al proprio approvvigionamento essenzialmente per via navigabile;

(...)

(...) che le sovraccapacità si manifestano in generale in tutti i settori del mercato dei trasporti per via navigabile; che i provvedimenti da adottare devono quindi avere carattere generale e riguardare tutti i battelli da carico e gli spintori (...);

(...) che la preoccupante situazione economica e sociale del settore dei battelli di portata lorda inferiore a 450 tonnellate ed in particolare la situazione finanziaria e le limitate possibilità di riconversione dei battellieri esigono misure specifiche, ad esempio, coefficienti speciali di valorizzazione del materiale fluviale o misure di risanamento specifiche per le reti più colpite (...)».

5 Ai sensi del suo art. 2, il regolamento base riguarda sia i battelli da carico sia gli spintori che siano immatricolati in uno Stato membro oppure, se non immatricolati, che siano gestiti da un'impresa stabilita in uno Stato membro.

6 In forza dell'art. 3, nn. 1 e 2, del regolamento base, ciascuno degli Stati membri le cui vie navigabili sono collegate con quelle di un altro Stato membro e la cui flotta dispone di un tonnellaggio superiore a 100 000 tonnellate deve istituire un fondo di demolizione, la cui gestione è affidata alle autorità nazionali competenti. L'art. 4, n. 1, dello stesso regolamento impone al proprietario di ogni natante soggetto al regolamento di versare un contributo annuale al fondo in cui il natante rientra.

7 L'art. 5, n. 1, del regolamento base dispone che il proprietario di ogni battello, qualora proceda alla demolizione del battello stesso, ottiene, dal fondo competente per quest'ultimo, nei limiti dei mezzi finanziari disponibili, un premio di demolizione alle condizioni previste all'art. 6 dello stesso regolamento.

8 Ai sensi dell'art. 6, la Commissione stabilisce, separatamente per i battelli da carico secco e per le navi cisterna, nonché per gli spintori, l'aliquota dei contributi annuali e l'aliquota dei premi di demolizione, la durata dell'azione di demolizione e i coefficienti di valorizzazione per i diversi tipi e le diverse categorie di materiale fluviale (n. 1). Le aliquote dei contributi e dei premi di demolizione sono identiche per tutti i fondi (n. 2) e sono calcolate in funzione del tonnellaggio di portata lorda per i battelli da carico, ovvero della potenza di propulsione per gli spintori (n. 3). Le aliquote dei contributi sono stabilite dalla Commissione ad un livello che consenta ai fondi di disporre dei mezzi finanziari sufficienti per contribuire efficacemente

alla riduzione degli squilibri strutturali tra l'offerta e la domanda nel settore della navigazione interna, tenuto conto della difficile situazione economica di quest'ultimo (n. 4). Prima di adottare le sue decisioni, la Commissione deve consultare gli Stati membri e le organizzazioni rappresentative del settore della navigazione interna a livello comunitario. Le decisioni della Commissione debbono pure tener conto dei risultati dell'osservazione del mercato dei trasporti nella Comunità e della sua prevedibile evoluzione, nonché della necessità di evitare che la concorrenza sia falsata in misura contraria all'interesse comune (n. 7).

9 Al fine di evitare che gli effetti dell'azione di demolizione siano annullati dalla concomitante entrata in servizio di materiale fluviale ulteriore, l'art. 8, n. 1, lett. a), del regolamento base prevede che, per un periodo di cinque anni dall'entrata in vigore del regolamento, la messa in servizio su vie navigabili di battelli di recente costruzione è subordinata alla condizione che il proprietario del nuovo battello proceda alla demolizione, senza riscuotere il relativo premio, di un tonnellaggio di stiva pari a quello di tale battello (regime detto «regola del vecchio per nuovo») o che, qualora non proceda a demolizione, versi al fondo di demolizione un contributo speciale.

10 Infine, all'art. 10, n. 4, il regolamento base impone alla Commissione di redigere, due anni dopo la sua entrata in vigore, una relazione in cui valuta gli effetti delle misure adottate e di comunicare tale relazione al Parlamento e al Consiglio.

11 Ai sensi del suo art. 1, n. 1, il regolamento di applicazione stabilisce, tra l'altro, i contributi annui, i premi di demolizione e le condizioni di concessione dei medesimi, tenendo conto della necessità di ridurre la capacità della flotta del 10% per quanto riguarda i battelli da carico secco e gli spintori, e del 15% per quanto riguarda le navi cisterna. Ai sensi dell'art. 1, n. 2, viene fissato un bilancio globale di 130,5 milioni di ECU per realizzare tale obiettivo.

12 Ai termini dell'art. 2 del regolamento di applicazione, il sistema dei premi di demolizione è attuato a decorrere dal 1° gennaio 1990.

13 L'art. 3, n. 1, del regolamento di applicazione fissa le aliquote dei contributi annui ai fondi di demolizione separatamente per i tre tipi di natanti interessati: i battelli da carico secco, le navi cisterna e gli spintori. Allo stesso modo, l'art. 5, n. 1, del regolamento di applicazione fissa separatamente, per ciascuno dei tre tipi di battelli, le aliquote sulla base delle quali i premi di demolizione possono essere richiesti e dispone che l'importo di questi ultimi si colloca tra il 70% e il 100% di tali aliquote.

14 L'art. 6, n. 1, del regolamento di applicazione dispone che una richiesta di premio di demolizione, per essere presa in considerazione, deve pervenire entro il 1° maggio 1990 alle autorità del fondo competente per il battello. Al fine di impedire qualsiasi speculazione sull'importo dei premi di demolizione, una richiesta pervenuta alle autorità di un fondo non può essere né ritirata né modificata.

15 Per quanto riguarda il premio di demolizione, l'art. 6, n. 2, del regolamento di applicazione prevede che il richiedente può reclamare un'aliquota situata nell'ambito di una forcella che va dal 70% al 100% delle aliquote massime di cui all'art. 5. Al fine di consentire la demolizione della massima quantità di materiale con un bilancio globale limitato, ai sensi del sesto 'considerando' del regolamento di applicazione e degli artt. 6, n. 3, e 8, è concessa la precedenza alle richieste aventi le percentuali più basse nell'ambito di tale forcella. Le richieste debitamente presentate per premi corrispondenti al 70% sono quindi da considerarsi accolte dal fondo nei limiti delle disponibilità di bilancio dei diversi conti, mentre, per un premio di demolizione superiore al 70%, le autorità del fondo confermano al richiedente l'accoglimento o no della sua richiesta. Allo stesso modo, se le richieste di premio di demolizione eccedono le disponibilità di bilancio, viene data la precedenza alle richieste che presentano le percentuali di premio più basse.

16 Ai sensi dell'art. 7, n. 1, del regolamento di applicazione, la presentazione di una richiesta di premio di demolizione comporta per il proprietario, nel caso in cui la sua richiesta sia accettata, l'obbligo di procedere vuoi alla demolizione del natante, vuoi alla sua immobilizzazione definitiva. Ai termini dell'art. 9, n. 1, il premio di demolizione è versato qualora il proprietario del natante abbia dimostrato che lo stesso è stato demolito o immobilizzato in conformità all'art. 7.

17 La SAM Schiffahrt e il signor Stapf sono entrambi proprietari di motobattelli di cui si servono per trasportare merci sul Reno e sui suoi affluenti. La SAM Schiffahrt trasporta altresì merci sui canali della Germania occidentale.

18 Sulla base delle disposizioni dei regolamenti di cui trattasi, la Wasser-und Schiffahrtsdirektion West, con decisioni 10 aprile 1990 per la SAM Schiffahrt e 19 gennaio 1990 per il signor Stapf, ha imposto il versamento di contributi dell'ammontare, rispettivamente, di 3 231 DM e di 4 179 DM per l'esercizio 1990.

19 Poiché le opposizioni proposte contro tali decisioni erano state respinte dalla Wasser-und Schiffahrtsdirektion West con decisioni 12 settembre 1990 e 7 agosto 1990, la SAM Schiffahrt e il signor Stapf hanno proposto, dinanzi al Verwaltungsgericht di Münster, corrispondenti ricorsi che sono stati respinti con sentenze 15 ottobre 1991. Essi hanno allora interposto appello dinanzi all'Oberverwaltungsgericht del Land Renania Settentrionale - Vestfalia.

20 Ritenendo che l'esito delle cause dinanzi ad esso pendenti dipendesse dalla questione della validità delle disposizioni che disciplinano la riscossione dei contributi annuali del 1990, l'Oberverwaltungsgericht ha deciso di sospendere il giudizio sino a che la Corte non si sia pronunciata in via pregiudiziale sulle seguenti questioni:

«1) Se l'emanazione dei regolamenti (CEE) del Consiglio 27 aprile 1989, n. 1101, e della Commissione 27 aprile 1989, n. 1102, e 8 dicembre 1989, n. 3685, fosse utile ai sensi dell'art. 75, n. 1, lett. c), del Trattato CEE.

2) In caso di soluzione affermativa della questione sub 1), se i suddetti regolamenti possano divenire invalidi qualora, successivamente alla loro emanazione, ne venga meno l'utilità ai sensi dell'art. 75, n. 1, lett. c), del Trattato CEE.

3) In caso di soluzione affermativa della questione sub 2), se i detti regolamenti presentassero ancora carattere di utilità nel momento rilevante ai fini del prelievo dei contributi per il 1990.

4) Se l'obbligo riguardante il versamento dei contributi per il 1990, disciplinato dai detti regolamenti, violi diritti comunitari fondamentali oppure altri diritti dell'ordinamento comunitario, in particolare quello di proprietà e quello al libero esercizio di un'attività professionale, e i principi di uguaglianza e di proporzionalità».

Sulla prima questione

21 Con la sua prima questione, il giudice nazionale chiede sostanzialmente se il regolamento base non debba essere dichiarato invalido in quanto non sarebbe «utile» ai sensi dell'art. 75, n. 1, lett. c), del Trattato CEE, attualmente Trattato CE.

22 A questo proposito, occorre ricordare che, ai sensi dell'art. 74 del Trattato CE, gli obiettivi del Trattato sono perseguiti dagli Stati membri, per quanto riguarda i trasporti, nell'ambito di una politica comune. Al fine di realizzare l'attuazione dell'art. 74 e in considerazione degli aspetti speciali dei trasporti, il Consiglio stabilisce, ai sensi dell'art. 75, norme specificamente delimitate nonché «ogni altra utile disposizione» [art. 75, n. 1, lett. c), del Trattato CEE].

23 Secondo una giurisprudenza costante, il Trattato, assegnando al Consiglio il compito di instaurare una politica comune dei trasporti, gli conferisce un ampio potere normativo quanto all'adozione di norme comuni adeguate (sentenza 28 novembre 1978, causa 97/78, Schumalla, Racc. pag. 2311, punto 4).

24 Sindacando l'esercizio di tale competenza, il giudice non può sostituire la sua valutazione a quella del legislatore comunitario, ma deve limitarsi ad esaminare se essa non sia viziata da errore manifesto o sviamento di potere o se l'autorità in questione non abbia manifestamente ecceduto i limiti del suo potere discrezionale (v., in particolare, sentenze 29 febbraio 1996, causa C-122/94, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-881, punto 18; 12 novembre 1996, causa C-84/94, Regno Unito/Consiglio, Racc. pag. I-5755, punto 58, e 14 gennaio 1997, causa C-169/95, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-135, punto 34).

25 Inoltre, risulta dalla giurisprudenza della Corte che, allorché l'attuazione di una politica comune implica, da parte del Consiglio, come nel caso di specie, la valutazione di una situazione economica complessa, il potere discrezionale spettante all'istituzione non riguarda esclusivamente la natura e la portata dei provvedimenti da adottare, ma anche, in una certa misura, l'accertamento dei dati di fatto, in particolare nel senso che esso può eventualmente fondarsi su accertamenti globali (v., in questo senso, sentenze 12 luglio 1979, causa 166/78, Italia/Consiglio, Racc. pag. 2575, punto 14, e 29 ottobre 1980, causa 138/79, Roquette Frères/Consiglio, Racc. pag. 3333, punto 25).

26 Nella fattispecie, al momento dell'adozione del regolamento base, il Consiglio, come ha esso stesso sottolineato, è venuto ad esaminare una situazione economica e sociale preoccupante, descritta nel sesto e nel settimo 'considerando' del regolamento base, e ad operare su questa base scelte politiche quanto ai mezzi che gli sono sembrati più adeguati. Infatti, il Consiglio doveva conciliare le preoccupazioni derivanti dalla sovraccapacità del settore della navigazione interna — ed in particolare i problemi connessi con una riduzione sostanziale di tale sovraccapacità — con l'opportunità di misure sociali a vantaggio delle persone che lavorano nel settore. Come risulta dal secondo 'considerando' del regolamento base, esso lo ha fatto alla luce di un esame in prospettiva dell'andamento del mercato a medio termine, secondo dati forniti dalla Commissione e raccolti in stretta collaborazione con gli organismi rappresentativi del settore a livello europeo.

27 Al riguardo, occorre constatare che, prima facie, adottando una normativa che ha lo scopo di ridurre le sovraccapacità strutturali per far fronte ad una situazione

economica e sociale incontestabilmente grave nel settore, e predisponendo a tal fine un'azione di demolizione finanziata direttamente dal settore, il Consiglio non ha manifestamente ecceduto i limiti del suo potere discrezionale. Infatti, il mezzo da esso scelto per far fronte ai problemi del settore sembra idoneo a contribuire ad un risanamento di quest'ultimo e, di conseguenza, ad alleviare i suoi problemi.

28 Al di là di questa prima valutazione, occorre esaminare se, come sostengono i ricorrenti nelle cause a quibus, la normativa controversa sia inficiata da vizi tali da poterne determinare l'invalidità.

29 In primo luogo, la SAM Schiffahrt fa valere che l'azione di demolizione non era necessaria in quanto le sovraccapacità nel settore della navigazione interna menzionate dal regolamento base non sono state mai dimostrate. Essa sostiene che, su questo punto, il regolamento contestato è fondato su dati superati, risalenti al 1976.

30 Al riguardo, basta rilevare che l'esistenza di sovraccapacità strutturali nel settore della navigazione interna risulta da diversi elementi di informazione menzionati ai paragrafi 27 e 28 delle conclusioni dell'avvocato generale. In particolare, la Commissione ha affermato, senza essere contraddetta, che, al momento dell'adozione del regolamento base, gli Stati membri e l'Unione internazionale della navigazione fluviale erano unanimi nel riconoscere l'esistenza di notevoli sovraccapacità strutturali in questo settore.

31 In secondo luogo, i ricorrenti nelle cause a quibus fanno valere che la persistenza di seri problemi strutturali nel settore di cui trattasi dimostra che il regolamento base non ha raggiunto il suo obiettivo e che quindi al momento della sua adozione non era utile ai sensi dell'art. 75 del Trattato.

32 Tale argomento non può essere accolto. Senza che sia necessario decidere se la valutazione della validità di un atto comunitario possa dipendere dai risultati effettivamente raggiunti a seguito dell'adozione di tale atto, basta rilevare che, in ogni caso, taluni indici mostrano chiaramente, come è stato sottolineato dal governo tedesco, che, senza le misure di risanamento adottate, l'andamento nel settore sarebbe stato ancor meno soddisfacente.

33 In terzo luogo, i ricorrenti nelle cause a quibus sostengono che la premessa su cui si fonda il regolamento base, e cioè che basta ripartire un volume fisso di carico tra un numero di natanti meno elevato per migliorare la situazione economica della navigazione interna, è errata perché non tiene conto del fatto che il trasporto fluviale è in concorrenza con i trasporti su strada e per ferrovia.

34 Al riguardo, si deve innanzi tutto osservare che, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 41 delle sue conclusioni, il trasporto per via navigabile non è del tutto intercambiabile con gli altri modi di trasporto, poiché non presenta, tenuto conto della rete assai limitata da cui dipende, la flessibilità del trasporto su strada e neppure quella, meno elevata, del trasporto per ferrovia. Inoltre, la riduzione delle sovraccapacità strutturali, che è essenzialmente diretta ad adeguare l'offerta alla domanda nel settore interessato, non può necessariamente implicare una riduzione della capacità concorrenziale del detto settore rispetto agli altri.

35 In quarto luogo, i ricorrenti nelle cause a quibus fanno valere che il regolamento base ha la sola conseguenza di assoggettare gli operatori competitivi ad un onere supplementare, costringendoli a finanziare la demolizione di battelli appartenenti ad operatori non competitivi che, in ogni modo, sarebbero stati costretti a ritirarsi, senza ricevere in tal caso la minima contropartita.

36 Questa tesi non può essere accolta. I ricorrenti nelle cause a quibus non hanno dimostrato infatti che i contributi annuali imposti ai proprietari di natanti abbiano aumentato le loro spese di esercizio al punto da compromettere la loro competiti-

vità e che, pertanto, il Consiglio, adottando il regolamento base, abbia commesso un errore manifesto di valutazione degli aspetti economici che caratterizzano il settore interessato.

37 D'altro canto, potendo fondarsi su accertamenti globali, il Consiglio era libero di porre il costo del programma di demolizione a carico di tutto il settore, tanto più che, nella fattispecie, l'incentivo a lasciare il mercato fornito dal regolamento base era tale da accelerare la riduzione delle capacità di stiva e quindi da consentire un migliore sfruttamento dei battelli rimanenti, e che tale riduzione era accompagnata da condizioni finanziarie ragionevoli per i proprietari dei battelli, conformemente ai fini del Trattato quali enunciati all'art. 2.

38 In quinto luogo, i ricorrenti nelle cause a quibus fanno valere che la normativa controversa avrebbe dovuto tener conto del fatto che, in Germania, le tariffe dei trasporti erano fissate dai pubblici poteri e che, di conseguenza, una riduzione del tonnellaggio non poteva avere un effetto benefico sul prezzo del trasporto di merci.

39 Al riguardo, basta osservare che, come ha rilevato la Commissione, il sistema di fissazione delle tariffe praticato in Germania sino al 1° gennaio 1994 non si applicava ai trasporti internazionali, che costituiscono la parte essenziale del mercato comunitario, e che una riduzione della capacità della flotta consente, anche nel caso di tariffe fisse, un migliore sfruttamento del tonnellaggio rimanente. Dato che il Consiglio può fondarsi su accertamenti globali, non è stato quindi dimostrato che esso abbia commesso un errore manifesto di valutazione adottando il regolamento base.

40 Infine, i ricorrenti nelle cause a quibus sostengono che talune modalità relative alla concessione dei premi di demolizione sono arbitrarie. Essi rinviano, in tale contesto, alle regole relative alla precedenza concessa alle richieste di premio più basse, illustrate al punto 15 della presente sentenza, e alla regola, menzionata al punto 14, secondo cui una richiesta di premio non può essere ritirata.

41 Al riguardo, occorre sottolineare che, ai sensi dell'art. 6, n. 1, del regolamento base, le condizioni alle quali possono essere ottenuti premi di demolizione sono fissate dal regolamento di applicazione. Pertanto, anche se le modalità relative alla concessione dei premi fossero giudicate illegittime, un tale vizio non consentirebbe di rimettere in questione la validità del regolamento base né l'obbligo, per i proprietari, di versare contributi ai fondi di demolizione conformemente all'art. 4 del regolamento stesso.

42 In ogni caso, i ricorrenti nelle cause a quibus non hanno confutato gli argomenti della Commissione secondo i quali, in primo luogo, il sistema di diversificazione del premio garantisce la migliore utilizzazione possibile delle risorse finanziarie e, in secondo luogo, l'impossibilità di ritirare una richiesta di premio è necessaria per impedire le speculazioni sugli importi dei premi di demolizione e quindi per attuare regolarmente il regime dei premi.

43 Ne consegue che l'argomento secondo il quale il programma di demolizione istituito dal regolamento base non costituisce una risposta appropriata alla crisi del settore e, pertanto, non è «utile» ai sensi dell'art. 75, n. 1, lett. c), del Trattato CEE, deve essere respinto.

44 Si deve pertanto risolvere la questione sollevata dal giudice nazionale nel senso che dall'esame della prima questione proposta non è emerso alcun elemento tale da inficiare la validità del regolamento base.

Sulla seconda e sulla terza questione

45 Con le sue questioni seconda e terza, il giudice nazionale chiede sostanzialmente se il regolamento base non debba essere dichiarato invalido in quanto avrebbe perduto la sua utilità ai sensi dell'art. 75 del Trattato dopo la sua adozione, in particolare durante il periodo pertinente ai fini della riscossione dei contributi per il 1990.

46 Conformemente alla giurisprudenza della Corte relativa al ricorso di annullamento, la legittimità di un atto deve essere valutata in base alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento in cui l'atto è stato adottato (sentenza 7 febbraio 1979, cause riunite 15/76 e 16/76, Francia/Commissione, Racc. pag. 321, punto 7). Per analogia, la valutazione della validità di un atto, a cui la Corte è tenuta a procedere nell'ambito di un rinvio pregiudiziale, deve normalmente essere fondata sulla situazione esistente al momento dell'adozione di tale atto.

47 Anche ammettendo che la validità di un atto possa, in taluni casi, essere valutata in relazione ad elementi nuovi intervenuti dopo la sua adozione, i documenti agli atti non consentono di ritenere, come l'avvocato generale ha rilevato al paragrafo 39 delle sue conclusioni, che tali elementi esistano nel caso di specie. Innanzi tutto, il periodo controverso nelle cause principali è l'esercizio 1990, primo anno di applicazione del regolamento base. In secondo luogo, dagli elementi di informazione menzionati al punto 30 della presente sentenza risulta che le sovraccapacità strutturali che esistevano nel settore della navigazione interna al momento dell'adozione di tale regolamento non sono state interamente ridotte negli anni successivi.

48 Si deve pertanto risolvere la questione proposta dal giudice nazionale nel senso che dall'esame della seconda e della terza questione non è emerso alcun elemento tale da inficiare la validità del regolamento base.

Sulla quarta questione

49 Con la sua quarta questione, il giudice nazionale chiede in sostanza se la normativa controversa non debba essere dichiarata invalida in quanto l'obbligo, da essa imposto, di versare contributi per l'anno 1990 viola diritti fondamentali o altri principi di diritto comunitario, in particolare il diritto di proprietà, il diritto al libero esercizio delle attività professionali, il principio di uguaglianza ed il principio di proporzionalità.

Sul principio della parità di trattamento

50 Secondo una giurisprudenza costante, il principio generale di uguaglianza, che fa parte dei principi fondamentali del diritto comunitario, impone di non trattare in modo diverso situazioni analoghe, salvoché una differenza di trattamento sia obiettivamente giustificata (v., in particolare, sentenze 25 novembre 1986, cause riunite 201/85 e 202/85, Klensch e a., Racc. pag. 3477, punto 9, e 21 febbraio 1990, cause riunite da C-267/88 a C-285/88, Wuidart e a., Racc. pag. I-435, punto 13).

51 I ricorrenti nelle cause a quibus fanno valere che la normativa controversa viola tale principio sotto più profili.

52 In primo luogo, l'obbligo di versare contributi ai fondi di demolizione svantaggerebbe i proprietari di battelli tedeschi, che versavano già contributi ad un fondo di demolizione nazionale prima dell'istituzione del fondo comunitario.

53 Tale argomento non può essere accolto. Esso presuppone infatti che i contributi nazionali anteriori influiscano sul funzionamento del sistema di demolizione comunitario e che i proprietari di battelli tedeschi si trovino in una situazione diversa da quella dei proprietari degli altri Stati membri. Ora, i contributi al sistema di demolizione comunitario hanno i loro propri obiettivi, e cioè il finanziamento del risanamento delle sovraccapacità strutturali non eliminate dalle varie misure nazionali, comprese le misure tedesche.

54 In secondo luogo, i ricorrenti nelle cause a quibus sostengono che la normativa controversa sfavorisce il settore dei trasporti per via navigabile a vantaggio dei trasporti su strada e per ferrovia, dato che solo il primo settore è soggetto all'obbligo di versare contributi al sistema di demolizione, e ciò mentre tutti gli altri settori dei trasporti beneficiano dell'azione. I ricorrenti nelle cause a quibus rinviano al

riguardo, in particolare, al primo 'considerando' del regolamento base, secondo il quale le sovraccapacità strutturali di stiva nelle flotte operanti sulla rete delle vie navigabili incidono in misura notevole sull'«economia dei trasporti», cioè, a loro dire, sull'economia dei trasporti in generale, comprendenti il settore del trasporto su strada e quello del trasporto per ferrovia.

55 Un siffatto argomento presuppone che tutti i settori dei trasporti si trovino in situazioni analoghe. Ora, come ha sostenuto la Commissione, i proprietari di mezzi di trasporto negli altri settori, come quello del trasporto su strada e quello del trasporto per ferrovia, si trovano in una situazione obiettivamente diversa poiché non soffrono di una situazione di sovraccapacità analoga a quella esistente nel settore della navigazione interna.

56 Pertanto, non può pensarsi che il Consiglio abbia commesso un errore ritenendo, come risulta dal nono 'considerando' del regolamento base, che il risanamento strutturale di un determinato settore economico spetti in primo luogo agli operatori del settore medesimo e che spetti pertanto alle imprese operanti nel settore della navigazione interna sostenere i costi del sistema di demolizione.

57 In terzo luogo, i ricorrenti nelle cause a quibus fanno valere che il fatto che il regolamento base escluda dal suo ambito di applicazione i rimorchiatori è ingiustificato e costituisce una discriminazione rispetto ai proprietari degli altri natanti.

58 A tale proposito, la Commissione ha chiarito, senza essere contraddetta, che i rimorchiatori hanno da tempo cessato di avere una vera funzione di trasporto nel settore della navigazione interna e che essi non contribuiscono quindi alle sovraccapacità in tale settore. Pertanto, non può ritenersi che il Consiglio abbia commesso un errore escludendo i rimorchiatori dall'ambito di applicazione del regolamento base.

59 In quarto luogo, i ricorrenti nelle cause a quibus sostengono che la mancata presa in considerazione dei tassi di utilizzazione delle capacità di ciascun natante al momento della fissazione dei contributi comporta una violazione del principio di uguaglianza.

60 A questo proposito, occorre sottolineare che, ai sensi dell'art. 6, n. 3, del regolamento base, i contributi sono calcolati in funzione del tonnellaggio di portata lorda per i battelli da carico, ovvero della potenza di propulsione per gli spintori. Un siffatto metodo di calcolo dei contributi, ponendo i battelli di una determinata capacità in condizioni di concorrenza uguali, rispetta l'imperativo menzionato al decimo 'considerando' del regolamento base di non falsare la concorrenza, pur essendo in pratica realizzabile e controllabile. Come ha fatto valere la Commissione, stabilire i contributi in relazione all'utilizzazione individuale di oltre 10 000 battelli avrebbe determinato serie difficoltà di gestione e di controllo. Pertanto, non può ritenersi che il Consiglio abbia commesso un errore manifesto di valutazione quando ha deciso di calcolare i contributi in relazione alla portata lorda per i battelli da carico, ovvero della potenza di propulsione per gli spintori.

61 In quinto luogo, i ricorrenti nelle cause a quibus fanno valere che la normativa controversa ha effetti discriminatori per il fatto che i beneficiari del programma di demolizione sono essenzialmente le grandi compagnie di navigazione che reinvestono i premi di demolizione nella costruzione di nuovi battelli.

62 Basta a tal fine ricordare che, conformemente all'undicesimo 'considerando' del regolamento base, l'art. 8, n. 1, lett. a), impone al proprietario di un nuovo battello l'obbligo di demolire, senza premio di demolizione, un tonnellaggio di stiva equivalente a quello del battello, oppure, qualora non proceda a demolizione, di versare al fondo di demolizione un contributo speciale pari al premio di demolizione per il tonnellaggio del nuovo battello. Ora, nella sentenza 5 ottobre 1993, cause riunite C-13/92, C-14/92, C-15/92 e C-16/92, Driessen e a. (Racc. pag. I-4751, punto 36), la Corte ha dichiarato che tale regola è idonea a determinare una limitazione dei nuovi investimenti in un settore caratterizzato da sovraccapacità strutturali.

63 Infine, i ricorrenti nelle cause a quibus sostengono che la normativa contestata viola il principio di parità svantaggiando i proprietari di battelli tedeschi rispetto ai loro concorrenti dei Paesi Bassi e dei paesi dell'Europa orientale.

64 Al riguardo, occorre osservare che, poiché i proprietari dei battelli concorrenti degli altri Stati membri sono soggetti agli stessi obblighi di versare contributi a fondi di demolizione, la normativa non istituisce un trattamento differenziato tra i proprietari di battelli dei vari Stati membri. Quanto ai concorrenti dei paesi terzi, basta constatare che, non essendo interessati dalla normativa e non beneficiando quindi della possibilità di procedere a una demolizione, essi non si trovano in una situazione analoga a quella dei proprietari di battelli comunitari.

65 Di conseguenza, l'argomento relativo alla violazione del principio generale di uguaglianza dev'essere respinto.

Sul principio di proporzionalità

66 I ricorrenti nelle cause a quibus fanno valere che il regolamento base viola il principio di proporzionalità, dato che sarebbe stato possibile rimediare a qualsiasi eventuale sovraccapacità con misure meno restrittive come un divieto di navigazione durante la notte ed il fine settimana.

67 Secondo la giurisprudenza della Corte, al fine di stabilire se una norma di diritto comunitario sia conforme al principio di proporzionalità, si deve accertare se i mezzi da essa contemplati siano idonei a conseguire lo scopo perseguito e non eccedano quanto è necessario per raggiungere detto scopo (v., in particolare, citata sentenza Regno Unito/Consiglio, punto 57, e sentenza 13 maggio 1997, causa C-233/94, Germania/Parlamento e Consiglio, Racc. pag. I-2405, punto 54).

68 Nella fattispecie, occorre sottolineare che, come ha rilevato il governo tedesco, il divieto di navigare durante la notte ed il fine settimana non sarebbe meno restrittivo per ogni armatore del sistema dei contributi poiché ridurrebbe artificialmente la capacità dei battelli interessati, gravando così inevitabilmente sulla loro situazione economica.

69 Pertanto, dato che il Consiglio può fondarsi su accertamenti globali, non si può ritenere che il regolamento base sia viziato da errore manifesto o che il Consiglio abbia manifestamente ecceduto i limiti del suo potere discrezionale adottando una decisione di demolizione per risanare le strutture della navigazione interna.

70 Di conseguenza, l'argomento relativo alla violazione del principio di proporzionalità dev'essere respinto.

Sul diritto di proprietà e sul diritto al libero esercizio delle attività professionali

71 I ricorrenti nelle cause a quibus fanno valere, infine, che l'obbligo di versare contributi ai fondi di demolizione è in contrasto col diritto di proprietà e col diritto al libero esercizio delle attività professionali. Essi sottolineano al riguardo che il settore della navigazione interna attraversa una crisi notevole, aggravato dall'obbligo di versare contributi ai fondi di demolizione, visto che manca la contropartita dei contributi e che gli importi di questi ultimi sono rilevanti.

72 Secondo la giurisprudenza della Corte, sia il diritto di proprietà sia la libertà di esercizio delle attività professionali fanno parte dei principi generali del diritto comunitario. Detti principi non costituiscono tuttavia prerogative assolute, ma vanno considerati alla luce della loro funzione sociale. Ne consegue che possono

essere apportate restrizioni all'applicazione del diritto di proprietà e al libero esercizio di un'attività professionale, a condizione che tali restrizioni rispondano effettivamente ad obiettivi di interesse generale perseguiti dalla Comunità e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti (sentenza 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio, Racc. pag. I-4973, punto 78).

73 Alla luce di questi criteri, si deve constatare che la normativa contestata, che è destinata a rimediare ad una situazione economica e sociale preoccupante nel settore della navigazione interna, risponde ad obiettivi di interesse generale perseguiti dalla Comunità.

74 Per giunta, come è stato constatato ai punti 27, 32, 36 e 37 della presente sentenza, il Consiglio ha potuto ragionevolmente ritenere che il sistema dei contributi ai fondi di demolizione costituisse una misura di solidarietà adeguata e vantaggiosa per il settore intero nell'ambito del suo risanamento. Pertanto, l'obbligo di versare contributi, che è comunque relativamente modesto, corrispondendo, ai sensi dell'art. 3, n. 1, del regolamento di applicazione, ad aliquote variabili da 0,36 ECU/t a 3 ECU/t in relazione al tipo e alla categoria di natanti fluviali, non può essere considerato come un intervento sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti sopra menzionati.

75 Di conseguenza, gli argomenti relativi alla violazione del diritto di proprietà e del diritto al libero esercizio delle attività professionali devono essere respinti.

76 Pertanto, la questione proposta dal giudice nazionale va risolta nel senso che dall'esame della quarta questione sollevata non sono emersi elementi tali da inficiare la validità della normativa contestata.

Sulle spese

77 Le spese sostenute dai governi tedesco e francese, nonché dal Consiglio dell'Unione europea e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nelle cause a quibus il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dall'Oberverwaltungsgericht del Land Renania Settentrionale - Vestfalia con ordinanze 29 maggio 1995, dichiara:

Dall'esame delle questioni sollevate non sono emersi elementi tali da inficiare la validità del regolamento (CEE) del Consiglio 27 aprile 1989, n. 1101, relativo al risanamento strutturale del settore della navigazione interna, e del regolamento (CEE) della Commissione 27 aprile 1989, n. 1102, che stabilisce talune norme di attuazione del regolamento n. 1101/89, quale modificato dal regolamento (CEE) della Commissione 8 dicembre 1989, n. 3685.

Moitinho de Almeida Gulmann Edward

Puissochet Wathelet

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 17 luglio 1997.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

J. C. Moitinho de Almeida