

La Corte di Giustizia CE si pronuncia in merito alla natura giuridica del servizio di rimorchio marittimo.

Autore: Pellegrino Francesca

In: Multe e autovelox

Sommario: 1. Premessa. - 2. La ratio della disciplina comunitaria contenuta nel Reg. n. 3577/92. - 3. L'ambito di applicazione del Regolamento n. 3577/92. - 4. Il ragionamento della Corte di giustizia. - 4. Considerazioni conclusive.

1. Premessa.

La sentenza della Corte di Giustizia dell'11 gennaio 2007 (Commissione c. Repubblica ellenica: causa C-251/04) presenta dei profili di particolare interesse sul piano del diritto comunitario dei trasporti.

La Commissione, ritenendo la Grecia inadempiente agli obblighi giuridici ad essa incombenti in forza del Regolamento del Consiglio n. 3577/92 del 7 dicembre 1992[1] sulla liberalizzazione del "cabotaggio marittimo"[2], in quanto la legislazione ellenica permetteva solo alle navi battenti bandiera nazionale di fornire servizi di rimorchio in mare aperto, avviava un procedimento per infrazione contro detto Stato, ex art. 226 TCE.

La violazione dell'obbligo nascente dal diritto comunitario consisteva, secondo la Commissione, nel non garantire a tutti gli armatori comunitari la libera prestazione di servizi di rimorchio, con conseguente mancato rispetto dell'art. 49 TCE e restrizione della concorrenza.

La Commissione, dopo aver messo la Grecia in condizioni di presentare le sue osservazioni, il 27 luglio 2002 emanava un parere motivato, invitandola ad adottare, entro due mesi dalla notifica del provvedimento, le misure necessarie per conformarsi al diritto comunitario.

Il governo greco riscontrava tale parere con lettera 13 novembre 2002, ma la Commissione, ritenendo non soddisfacente la giustificazione addotta, decideva di azionare il ricorso per infrazione[3] dinanzi alla Corte di giustizia.

Quest'ultima, con la sentenza che si annota, respingeva il ricorso, ritenendo che il rimorchio, per sua natura e caratteristiche peculiari, non possa farsi rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 2.1 del

citato Regolamento n. 3577/92, laddove per «servizi di trasporto marittimo in uno Stato membro» si intendono i servizi di cabotaggio in senso tecnico, normalmente resi dietro compenso.

2. La ratio della disciplina comunitaria contenuta nel Reg. n. 3577/92.

Per comprendere appieno la soluzione adottata dai giudici comunitari occorre, in primis, chiarire la ratio della disciplina contenuta nel citato Regolamento n. 3577/92.

Giova preliminarmente ricordare che l'art. 80, n. 2, TCE limita espressamente l'applicabilità delle disposizioni contenute nel Titolo V, sulla politica dei trasporti, ai soli comparti ferroviario, su strada e per vie navigabili. Il secondo comma, poi, si limita ad aggiungere che il Consiglio, con deliberazione adottata a maggioranza qualificata[4] l'art. 51 TCE, secondo il quale la libera circolazione dei servizi in materia di trasporti è regolata dal Titolo V., possa decidere se, in quale misura e con quale procedura, prendere opportune disposizioni anche per la navigazione marittima ed aerea[5], dopo aver valutato l'opportunità di adottare specifiche misure. Questa disposizione va poi coordinata con

Ne consegue che i servizi che rientrano nel settore della navigazione marittima, ma non ricadono nell'ambito di applicazione del Regolamento n. 3577/92 o di altre norme adottate dal Consiglio in virtù dell'art. 80, n. 2, TCE[6], restano disciplinati dalle legislazioni degli Stati membri[7].

La disposizione in esame è stata evidentemente formulata con l'intento di mantenere il più possibile in capo agli Stati le prerogative nel settore dei trasporti marittimi e aerei, ritenendo che si trattasse di un settore sottratto alle regole del libero mercato.

Difatti, nonostante la prevista facoltà di intervento, concessa al Consiglio dall'art. 80.2, in un primo tempo la Comunità ha dimostrato disinteresse per il settore.

Al superamento di questo stato di inerzia ha provveduto la giurisprudenza della Corte di giustizia. A tal proposito non si può fare a meno di richiamare la nota sentenza "Marinai francesi" del 1974[8][9]. Gli stessi principi sono stati successivamente affermati dai giudici comunitari con riferimento al trasporto aereo (sentenza Nouvelle Frontière del 1986)[10]., la quale, se da un lato ha chiarito che non devono ritenersi direttamente e automaticamente applicabili al trasporto marittimo ed aereo le disposizioni del Titolo V, occorrendo un preciso intervento ad hoc del Consiglio, dall'altro, ha dichiarato applicabili tutte le altre norme contenute nel Trattato, prime tra tutte quelle sulla concorrenza

Alla luce dell'interpretazione estensiva operata dalla Corte è stato avviato un processo di liberalizzazione del settore marittimo, realizzato in particolare mediante l'emanazione di un pacchetto di Regolamenti del Consiglio 22 dicembre 1986 (nn. 4055, 4056[11], 4057, 4058)[12] con i quali hanno trovato finalmente

applicazione, nell'ambito dei traffici intracomunitari, i principi fondamentali di libera prestazione di servizi e di competitività.

In particolare, il Regolamento n. 4055/86 ha inteso estendere a tutte le modalità di trasporto le regole concorrenziali e di libertà d'impresa. L'interesse pubblico è stato visto come un limite alla libera concorrenza e quindi, in linea di massima, è stato escluso l'intervento dello Stato, consentito solo in casi eccezionali, di non corretto funzionamento delle dinamiche del mercato.

Questa fase di apertura è culminata con l'emanazione del Regolamento in esame, il n. 3577/92, con il quale il Consiglio, avvalendosi della facoltà concessa dall'art. 80.2, ha inteso applicare il principio di libera prestazione dei servizi anche al "cabotaggio marittimo" comunitario, inteso (dallo spagnolo "cabo", e quindi trasporto effettuato da capo a capo)[13] come servizio di trasporto via mare, dietro compenso, di persone e cose tra porti situati nel medesimo Stato membro.

L'abolizione di questa grave restrizione alla libera prestazione di servizi ha permesso - a partire dal 1° gennaio 1993[14] - a tutti gli armatori comunitari, che impiegano navi registrate in uno Stato membro o che battono bandiera di un Paese U.E., di effettuare il cabotaggio all'interno di un qualunque Stato membro.

Il Regolamento de quo ha radicalmente riformato questa tipologia di traffico, prima riservata, nella maggior parte delle legislazioni degli Stati membri, alle navi battenti bandiera nazionale, secondo una logica protezionistica. In Italia, la c.d. "riserva di cabotaggio" trovava la sua base giuridica nella vecchio testo dell'art. 224 c.n., a norma del quale erano ammessi al collegamento fra i porti della Repubblica le sole navi "nazionali"[15]. La legge n. 30 del 27 febbraio 1998[16], recependo il Regolamento de quo, ha successivamente riscritto l'articolo in questione, estendendo il cabotaggio alle navi registrate in uno Stato membro dell'UE e che battono bandiera del medesimo Paese, e da questo autorizzati a prestare il relativo servizio.

3. L'ambito di applicazione del Regolamento n. 3577/92.

Quanto all'ambito di applicazione *ratione materiae* del Regolamento n. 3577, esso disciplina espressamente i «servizi di trasporto marittimo» «normalmente assicurati dietro compenso».

Nell'ambito di applicazione della normativa de qua non è ricompresa pertanto la navigazione in senso ampio, bensì il traffico.

Detti servizi comprendono «in particolare» (art. 2.1):

a)

il trasporto marittimo di passeggeri o merci fra i porti situati sul territorio di un medesimo Stato membro, senza scali nelle isole (c.d. cabotaggio continentale);

b)

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

c)

il trasporto via mare di passeggeri o merci fra: 1) porti situati sul continente e su una o più isole di un medesimo Stato membro; oppure 2) porti situati sulle isole (c.d. cabotaggio con le isole e tra le isole)[17].

All'art. 3, terzo comma,

è stata contemplata, altresì, l'ipotesi del «cabotaggio in continuazione», e cioè del viaggio di una nave tra due o più porti di uno stesso Stato allo scopo di sbarcare il carico proveniente dall'estero o di imbarcare quello destinato all'estero. Non viene, invece, contemplato (e quindi è da ritenersi escluso) il servizio c.d. feeder[18], consistente nel trasporto, tra due porti del medesimo Stato, di merci destinate ad essere trasbordate su un'altra nave per essere trasferite all'estero. La ratio di tale scelta risiede probabilmente nel fatto che in tal caso si tratta di un servizio non dotato di propria autonomia, svolgendo una funzione strumentale

e ancillare rispetto al traffico di cabotaggio interno.

A fortiori non figura espressamente neppure il rimorchio, la cui configurazione quale «servizio di trasporto

marittimo» appare dubbia.

L'interpretazione dell'art. 2.1 del Regolamento n. 3577 ha dato luogo a opposte posizioni delle parti in causa.

La Commissione ha ritenuto che l'elenco contenuto in tale disposizione debba considerarsi meramente esemplificativo, e non esaustivo, in quanto introdotto dall'espressione «in particolare», con la conseguenza di far rientrare tra i servizi di trasporto marittimo tutti quelli normalmente assicurati dietro compenso, ivi compreso il rimorchio.

Di converso, la Repubblica greca ha sostenuto: a) che l'espressione «in particolare» impiegata all'art. 2.1 dovrebbe essere, invece, intesa nel senso più ristretto, come se fosse «più in particolare». Conseguentemente introdurrebbe un elenco tassativo; b) che la nozione di «servizio di trasporto marittimo» sarebbe identica nei Regolamenti n.

3577/92 e n.

4055/86 ed avrebbe ad oggetto il trasferimento di passeggeri o merci da un luogo ad un altro.

Alla luce di tali osservazioni, il governo greco ha escluso che i servizi di assistenza in mare, tra i quali rientra il rimorchio, possano costituire un'ipotesi di trasporto in senso tecnico in quanto le navi che, avendo subito un'avaria, necessitano di detto servizio, non possono essere considerate alla stessa stregua di "merci" da trasportare.

3. Il ragionamento della Corte di giustizia.

Nel corso della causa la Corte di giustizia, constatato che l'art. 2.1 del Regolamento n. 3577 non contempla espressamente il servizio di rimorchio, ha dovuto preliminarmente stabilire se tale fattispecie possa farsi rientrare nell'ambito di applicazione del Regolamento.

Segnatamente, i giudici si sono chiesti se l'enumerazione contenuta in tale disposizione debba considerarsi tassativa o meramente esemplificativa e, in questo secondo caso, se il rimorchio possa, per sua natura, inquadarsi tra i servizi di trasporto ivi considerati.

Sul punto i giudici comunitari hanno chiarito che, essendo l'elenco in esame introdotto dall'espressione «in particolare», non può considerarsi a priori tassativo. Pertanto, hanno dovuto accertare se un servizio tecnico-nautico, qual è il rimorchio, possa rientrare nella nozione di trasporto di cui alla disciplina in esame.

Per risolvere la questione la Corte ha richiamato non solo l'art. 2.1 del Regolamento n. 3577/92, ma anche il citato Regolamento n.

4055/86, il quale applica il principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi tra Stati membri e tra questi ed i paesi terzi.

Secondo l'art. 1.4 di questo secondo atto, sono considerati servizi di trasporto marittimo, sempreché normalmente effettuati "dietro compenso":

a)

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 (trasporti intracomunitari);

b)

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 (traffici con paesi terzi).

La Corte, interpretando l'art. 2.1 del Regolamento n. 3577/92 nel suo complesso, anche alla luce del Regolamento n. 4055/86, ha concluso che, se è indubbio che i servizi rientranti nell'ambito di applicazione della disciplina de qua debbano necessariamente essere caratterizzati da un compenso, ciò non significa che si possa trattare di qualsivoglia servizio marittimo, anche ausiliario o accessorio, purché prestato a titolo oneroso, riferendosi tale disposizione al solo trasferimento marittimo di persone o cose, effettuato tra due porti situati sul territorio di uno Stato membro[19]. In altri termini, sono soggetti all'operatività del regolamento comunitario i servizi che, da un lato, sono normalmente prestati dietro compenso e, dall'altro, hanno per oggetto il trasporto via mare di passeggeri o merci tra due luoghi[20] situati sul territorio di un solo Stato membro.

Difatti, quantunque il rimorchio sia un servizio normalmente prestato a titolo oneroso, non comporta di regola un trasferimento diretto, via mare, di passeggeri e merci da un luogo ad un altro. Oggetto del

rimorchio - ha sostenuto a Corte, condividendo l'orientamento dell'Avvocato Generale[21], anche quando la nave sia sprovvista di mezzi di propulsione propri, si limita a contribuire al buon funzionamento e alla sicurezza del trasporto marittimo, senza confondersi con esso. - è la prestazione di assistenza alla movimentazione di una nave, di un'attrezzatura, di una piattaforma o di una boa, e non la prestazione di trasporto. Ciò significa che il rimorchio

In conclusione, secondo i giudici comunitari, interpretare la formula «in particolare» di cui all'articolo 2, punto 1, del Regolamento n. 3577, in modo tale da estenderne la sfera di applicazione a qualunque prestazione correlata, ausiliaria o accessoria ai servizi di trasporto marittimo, indipendentemente dalla circostanza che tale prestazione presenti le caratteristiche essenziali del cabotaggio marittimo, non solo contrasterebbe con la finalità della disciplina de qua, ma non assicurerebbe la certezza del diritto comunitario.

Non ricadendo la fattispecie del rimorchio nell'ambito di applicazione dell'art. 2.1 del Regolamento n. 3577, la Corte ha conseguentemente respinto il ricorso.

3. Considerazioni conclusive

La Corte ha quindi escluso che il servizio di rimorchio possa farsi rientrare nell'ambito della normativa comunitaria richiamata non tanto per il fatto di non essere stato espressamente contemplato dal Regolamento n. 3577/92, quanto per la sua natura di servizio di assistenza in mare, che lo distingue dal trasporto marittimo in senso stretto. Questa conclusione è stata influenzata dalla natura giuridica che il rimorchio riveste nel diritto greco, quale servizio accessorio rispetto al trasporto.

Certo, seri dubbi si sarebbero posti ove la decisione fosse stata presa nei confronti del nostro Paese, stante la distinzione, operata dagli art. 103 ss. c.n., tra il caso in cui venga semplicemente fornita l'energia motrice per attuare o agevolare la trazione dell'elemento rimorchiato (c.d. rimorchio-manovra) in ambito portuale oppure al di fuori di quest'area[22] e l'ipotesi di consegna degli elementi rimorchiati all'armatore del rimorchiatore (c.d. rimorchio-trasporto). Mentre nel rimorchio-manovra l'obbligazione principale è limitata alla prestazione di un'adeguata forza di trazione, la direzione delle manovre rimanendo sempre affidata al comandante dell'elemento rimorchiato[23], nel secondo caso, per lo più caratterizzato dalla mancata presenza a bordo dell'equipaggio, la prestazione del rimorchiatore consiste nel trasferimento di una nave (o di un galleggiante) da un luogo ad un altro, in spazi acquei, con conseguente applicazione della disciplina sulla responsabilità del vettore propria del trasporto di cose.

Sul punto il nostro ordinamento sembra ispirarsi all'ampia nozione anglo-sassone di towage, che include in sé sia l'attività di cooperazione allo spostamento di un'altra nave (o di un galleggiante), sia il trasferimento della stessa da un luogo ad un altro, con conseguente assimilazione alla fattispecie trasporto.

Ma v'è di più. La ragione della mancata applicazione al rimorchio del principio di libera prestazione dei servizi risiede nella stessa natura della relativa attività. Non va dimenticato che esso rientra, insieme al pilotaggio, all'ormeggio e al battellaggio, tra i servizi tecnico-nautici[24], ai quali non si applicano le regole di concorrenza e del libero mercato, stante la natura pubblicistica di tali operazioni, destinate a garantire la sicurezza della navigazione. Questa peculiare natura dei servizi ancillari alla navigazione è stata peraltro riconosciuta, nel nostro ordinamento interno, dalla legge n. 30 giugno 2000, n. 186[25], di modifica della l. 28 gennaio 1994, n. 84[26], di riforma dei porti, che li ha definiti "servizi di interesse generale", ponendo l'accento sulla loro caratteristica di attività funzionali a garantire la sicurezza della navigazione e dell'approdo nei porti (art. 14, 1 bis, l. 84/94).

Ad ulteriore riprova delle caratteristiche pubblicistiche di questi servizi, basti ricordare che alla base della seconda bocciatura[27], da parte del Parlamento europeo, della proposta di direttiva sui servizi portuali del 2004[28] sia stata anche la mancata estensione dell'esenzione della normativa sulla concorrenza a tutti i servizi ancillari alla navigazione, con conseguenti effetti negativi sotto il profilo di sicurezza. Questo progetto, infatti, riconosce esclusivamente al servizio di pilotaggio[29], e non anche agli altri servizi tecnico-nautici, quali il rimorchio, le prerogative collegate alla salvaguardia della sicurezza del traffico marittimo, nonché obblighi specifici di servizio pubblico.

Si tratta di una materia che, per le sue peculiari caratteristiche, richiede una disciplina ad hoc a livello comunitario, come si evince dalla Direttiva Bolkestein 2006/123/CE del 12 dicembre 2006[30] sulla liberalizzazione dei servizi che ha espressamente escluso dal suo ambito di applicazione i servizi nel settore della navigazione, ivi compresi i servizi portuali.

In conclusione, la sentenza de qua, seppur condivisibile quanto alla scelta di non far rientrare il rimorchio nell'ambito di applicazione del Regolamento n. 3577/92, legittimando quindi la riserva a favore degli armatori greci, non sempre è convincente quanto alle argomentazioni richiamate, dalle quali non è dato evincere la particolare natura pubblicistica del rimorchio quale servizio tecnico-nautico, che invece sembra giustificare a pieno titolo la mancata applicazione della disciplina comunitaria sulla concorrenza.

Francesca Pellegrino

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

11
gennaio
2007
(*)

«Inadempimento di uno Stato - Artt.

1 e 2, punto 1, del regolamento (CEE) n.

3577/92 - Trasporti - Libera prestazione dei servizi - Cabotaggio marittimo - Servizio di rimorchio in mare aperto»

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,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. C. W. A. Timmermans, presidente di Sezione, dai sigg.

R.

Schintgen, P. Kuris, J. Klucka (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 del 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-0000, 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

* Lingua processuale: il greco.

[1] In G.U.C.E. n. 364/7 del 12 dicembre 1992, in *Dir. mar.*, 1993, 253. Per un commento, v. Wolfgang E., *The coastal and passenger trades in the Mediterranean sea: the European policy on cabotage*, *ivi*, 1991, 1165; Riccomagno M., *Cabotage and the liberalization in the E.C. of the maritime service sector*, *ivi*, 1993, 190 ss.; Aussant J. , *Cabotage and the liberalization of the maritime service sector*, in *Eur. Transp. Law*, 1993, 357; Athanassiou N., *Aspects juridiques de la liberalisation du cabotage européen*, *ivi*, 1998, 577 ss.

[2] Con legge n. 2932/01 la Grecia ha recepito nell'ordinamento interno le norme del Regolamento n. 3577/92, di cui *infra*.

[3] Ricorso pubblicato in G.U.U.E C 201 del 7 agosto 2004, 13.

[4] Prima dell'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo (1° luglio 1987) era richiesta l'unanimità per l'adozione di una regolamentazione specifica del settore.

[5] Per un approfondimento del tema v. per tutti Munari F., *Il diritto comunitario dei trasporti*, Milano, 1996, 122 ss.

[6] Per un commento, v. in particolare, Erdmenger C., *Vorbemerkung zu den Artikeln 74 bis 84*, in *Kommentar zum EWG-Vertrag* (a cura di Groeben H.-Thiesing J.-Ehlermann C.D.), IV ed., Baden-Baden, 1991, par. 5, 23 ss.; Estienne Henrotte E., *L'application des règles générales du Traité de Rome au transport aérien*, Bruxelles, 1988, 39 ss.

[7] V. sul tema Munari F., La liberalizzazione del trasporto aereo nell'Unione europea tra lotta alle discriminazioni e compressione delle competenze statali, in *Dir. U.E.*, 2/1999, 209 ss.

[8] Nella nota sentenza del 4 aprile 1974 (causa C-167/73) Commissione/Francia, in *Racc.*, I-395, punto 32, infatti, la Corte di Giustizia affermò - per un verso - l'inapplicabilità diretta ai trasporti marittimi delle norme sulla politica dei trasporti, contenute nel TCE, in assenza di una disposizione attuativa del Trattato da parte del Consiglio e, di converso, riconobbe l'applicabilità delle altre norme contenute nel Trattato, e ciò nonostante la riserva specifica di cui all'art. 84.2 (ora art. 80.2).

[9] V. in particolare Munari F., *Diritto privato dell'Unione Europea. Le regole di concorrenza nel sistema del Trattato*, in *AmbienteDiritto.it*, 2004; Id., *Il diritto comunitario dei trasporti*, cit., 122 ss.

[10] Sent. 30 aprile 1986 (cause riunite C-209-213/84), Ministère public/Lucas Asjes ed altri, in *Racc.*, 1425. La sentenza de qua, emanata su domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunal de Police di Parigi in materia di fissazione delle tariffe aeree e sull'applicazione delle regole di concorrenza del TCE, affermò il principio della libera determinazione delle tariffe. Il quadro si è poi completato con l'altrettanto famosa sentenza 11 aprile 1989, Ahmed Saeed, causa 66/86, in *Racc.* 803, che ha sancito l'incondizionata applicazione al settore aereo, anche da parte dei giudici nazionali, dell'art. 82 TCE sull'abuso di posizione dominante. Sul tema v. Brignardello M., *La disciplina delle tariffe e dei prezzi nel settore dei trasporti*, Torino, 2000, 94; Giardina A., *Attuali prospettive della liberalizzazione del trasporto aereo in Europa*, in *Dir. prat. av. civ.*, 1989, 20.

[11] Abrogato dal Regolamento n. 1419/2006 del Consiglio del 25 settembre 2006, in *G.U.C.E.* 28 settembre 2006, L 269.

[12] Per un commento, Carbone S.-Munari F., *La nuova disciplina comunitaria dei traffici marittimi*, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 1989, 293 ss.; Romanelli G., *Accesso al traffico ed ammissione alle conferences nella normativa comunitaria sui trasporti marittimi*, in *Dir. trasp.* I/1989, 1.

[13] Così Mancuso R., *Istituzioni di diritto della navigazione*, Torino, 2002, 193.

[14] Giova ricordare che in Italia la liberalizzazione di tutti i servizi di cabotaggio marittimo, compresi quelli di collegamento con le isole, è intervenuta dal 1° gennaio 1999. La Grecia è riuscita a procrastinare al 2004 l'entrata in vigore di questo Regolamento a motivo delle caratteristiche del suo territorio, diviso in tante isolette, e dei suoi traffici sostenuti da un armamento estremamente frammentato.

[15] Per un commento cfr. Gaeta D., *Cabotaggio*, in *Enc. dir.*, V/1959, 737; Angelone C., *Profili giuridici del cabotaggio*, in *Porti, mare terr.*, 3-4/1989, 15; Romanelli G., *Problemi giuridici attuali del traffico marittimo di cabotaggio*, in *Studi mar.*, 40/1991, 3.

[16] L'art. 224 c.n. è stato sostituito dall'art. 7 d.l. 30 dicembre 1997, n. 457, convertito con modificazioni nella l. n. 30/98, recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo del settore dei trasporti e l'incremento dell'occupazione" (G.U. 28 febbraio 1998, n. 49).

[17] Con riferimento a questo tipo di cabotaggio la Corte di Giustizia si è pronunciata con sentenza del 20 febbraio 2001, *Association Professional de Empresas navieras de lineas regulares - Analir E.A./Administracion general de Estado* (causa C-205/99) a seguito di un rinvio pregiudiziale ex art. 234 TCE, in *Racc.*, 1999, pag.I-1271, punto 20 e in *Dir. mar.*, 2003, 1255 ss., con nota di Carpaneto L., *Considerazioni a margine del caso "Analir"*, *ivi*, 1256 ss. Nel caso in specie si trattava di stabilire se l'assoggettamento dei servizi di cabotaggio con le isole all'ottenimento di una previa autorizzazione amministrativa fosse compatibile con il Regolamento n. 3577. La Corte ha ritenuto che il regime autorizzatorio, pur costituendo una restrizione alla libera circolazione di servizi, può essere giustificato, come nel caso di collegamenti con le isole, come mezzo per imporre gli obblighi di servizio pubblico, seppur nel rispetto di talune condizioni, quali l'applicazione di criteri oggettivi e non discriminatori.

[18] *Contra*, Cons. St., sez. II, 31 agosto 1988, n. 701, in *Dir. mar.*, 1989, 1026. Sul tema v. Busti S., *Trasbordo*, in *Enc. dir.*, XLIV/1992, 925; Antonini A., *Il "federaggio" e la liberalizzazione del cabotaggio marittimo*, in *Dir. mar.*, 1998, 894.

[19] Come è dimostrato anche dagli esempi di cabotaggio richiamati dall'art. 2 del Regolamento in esame.

[20] Ossia tra due porti o tra un porto e un impianto in mare aperto.

[21] Cfr. le conclusioni dell'Avvocato Generale, in Racc., 2007, parr. 45-47.

[22] In questo caso si parla di rimorchio d'altura.

[23] V. per tutti Righetti G., Trattato di diritto marittimo, Milano, 1990, II, 1101 ss.

[24] Carbone S.-Munari F., I servizi portuali ancillari alla navigazione tra esigenze di sicurezza e regole di mercato, in Dir. mar., 1995, 941; Id., The Regime of Technical-nautical Services (Pilotage, Towage, Mooringmen) under European Law, in Comunicazioni e Studi, vol. XXII, Milano, 2002, 175-201, nonché in European Seaports Law - EU Law of Ports and Port Services and the Ports Package (a cura di Van Hooydonk E.), Antwerp, 2003, 187-206.

[25] Per un commento, Carbone S.-Munari F., La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno, Milano, 2006, 272 ss.; Carbone S.-Celle P.-Lopez De Gonzalo M., Il diritto marittimo attraverso i casi e le clausole contrattuali, Torino, 2006, 146 ss.

[26] Per un commento della l. 28 gennaio 1994, n. 84, v. in particolare Carbone S.-Munari F., Gli effetti del diritto comunitario sulla riforma portuale in Italia: risultati e prospettive, in Dir. mar., 1994, 3; Vermiglio G., L'organizzazione delle attività portuali, in La riforma dei porti: realtà e prospettive (a cura di Tullio L.-

Deiana M.), Cagliari, 1998, 75.

[27] Cfr. la prima proposta, del 2001: COM(2001)35 def. 2001/047(COD).

[28] Proposta del 13 ottobre 2004 sull'accesso al mercato dei servizi portuali: COM(2004)654 def. 2004/0240(COD). L'art. 3 della proposta ricomprende nella nozione di "servizi portuali" i servizi tecnico nautici (pilotaggio, rimorchio, ormeggio) insieme alle operazioni portuali.

[29] La proposta di direttiva prevede un regime particolare per i servizi di pilotaggio. Gli Stati membri possono in particolare subordinare il pilotaggio alla concessione di un'autorizzazione che risponda a criteri particolarmente severi per ragioni di sicurezza e per motivi attinenti agli obblighi di servizio pubblico. Le autorità competenti possono inoltre riconoscere il carattere obbligatorio del pilotaggio e assoggettare tale servizio a regole di organizzazione che ritengono opportune per ragioni di sicurezza e per motivi attinenti agli obblighi di servizio pubblico, come ad esempio riservarsi il servizio di cui trattasi o attribuirlo direttamente a un prestatore unico. Sono previste anche esenzioni dall'obbligo di pilotaggio, eventualmente per mezzo di dispense di pilotaggio (certificati di esenzione). Tali situazioni sono considerate alla stregua dell'autoproduzione. Qualora tali esenzioni siano soggette ad autorizzazione speciale, le condizioni per il rilascio devono essere appropriate, obiettive, trasparenti e non discriminatorie. Gli Stati membri presentano alla Commissione, nel termine di cinque anni decorrenti dall'entrata in vigore della presente direttiva, una relazione sulle misure adottate per migliorare l'efficienza dei servizi di pilotaggio.

[30] In G.U.U.E. L 376 del 27 dicembre 2006.

<https://www.diritto.it/la-corte-di-justizia-ce-si-pronuncia-in-merito-alla-natura-giuridica-del-servizio-di-rimorchio-marittimo/>