

ISTITUTO DI DIRITTO DELLA NAVIGAZIONE

Sezione del Dipartimento di scienze giuridiche della Sapienza, Università di Roma  
I.S.DI.T. — ISTITUTO PER LO STUDIO DEL DIRITTO DEI TRASPORTI

ANNO XXXIII - N. 2-3



# **DIRITTO DEI TRASPORTI 2020**



**ISSN 1123-5802**

## indice sommario

### Saggi

- ROCCO LOBIANCO, *Il porto franco di Trieste: profili giuridici e recenti novità normative — The free port of Trieste: legal profiles and recent regulatory news* ..... Pag. 367
- M<sup>a</sup> TERESA OTERO COBOS, *El uso de la tecnología Blockchain en la electrificación de los documentos del transporte marítimo — The use of blockchain technology in the digitalization of shipping documents* ..... » 399
- DONATELLA BOCCHESI, *L'art. 33 della Convenzione di Montreal sul trasporto aereo internazionale tra giurisdizione e competenza: nuove prospettive giurisprudenziali — Article 33 of Montreal Convention on International Air Transport between jurisdiction and venue: new jurisprudential perspectives* ..... » 425
- FRANCESCO MORANDI, *Intermediazione e responsabilità nel nuovo contratto di viaggio — Retail and liability in the package travel contract* ..... » 473

### Interventi

- CINZIA INGRATOCCI, *Autonomous Vehicles in Smart Roads: an Integrated Management System Road and Circulation* ..... Pag. 501
- ANNA MASUTTI, *The ruling of the Court of Justice of European Union on airport charges and its repercussion on the Italian law system* ..... » 527
- GABRIELE NUZZO, *L'attuazione (solo parziale) del principio della libertà di prestazione dei servizi ai trasporti marittimi tra stati membri in Croazia — The (limited) application of the principle of freedom to provide services to maritime transport between member states in Croatia* ..... » 537
- ANNA MASUTTI, *Oneri di servizio pubblico: gli orientamenti comunitari e i nuovi sviluppi determinati dall'emergenza sanitaria — EU Commission Interpretative Guidelines on PSOs and recent developments to respond to COVID-19 pandemic* ..... » 553
- FRANCESCO MORANDI, *I contratti del turismo organizzato dopo il recepimento della direttiva (UE) n. 2015/2302 — Package travel contract and linked travel arrangements in Italy following the implementation of Directive (EU) n. 2015/2302* ..... » 571

**Fatti e misfatti**

<i>La Cassazione a sezioni unite qualifica come ritardo la cancellazione del volo</i> (LEOPOLDO TULLIO) .....	Pag.	581
<i>Le recenti intricate vicende del recesso dal contratto del vettore o dell'organizzatore di viaggi turistici</i> (LEOPOLDO TULLIO) .....	»	582
<i>Vedi Napoli e poi ... scendi</i> (ELENA NIGRO) .....	»	584
<i>Il diritto dei trasporti è sempre più sconosciuto</i> (LEOPOLDO TULLIO) .....	»	587

**Giurisprudenza al vaglio**

C. cost. 18 aprile 2019 n. 94 .....	Pag.	589
con nota di LEONELLO SALVATORI, <i>Poteri dominicali e leale collaborazione — Public property and loyal cooperation</i> .....	»	592
C. cost. 26 marzo 2020 n. 56 .....	»	599
con nota di DANIELE CASCIANO, <i>La riforma del trasporto pubblico locale non di linea del 2018 e suoi profili di illegittimità costituzionale — The 2018 reform on non-scheduled local public transport services and related aspects of constitutional illegitimacy</i> .....	»	624
C. giust. UE 7 novembre 2019, C-213/18 .....	»	635
con nota di DANIELE RAGAZZONI, <i>Competenza giurisdizionale e territoriale nel trasporto aereo internazionale: la soluzione della Corte di giustizia UE — Jurisdiction between States and territorial jurisdiction in international air transport: the EU Court of justice solution</i> .....	»	642
C. giust. UE 19 dicembre 2019, C-532/18 .....	»	655
C. giust. UE 26 marzo 2020, C-215/18 .....	»	661
con nota di CHIARA VAGAGGINI, <i>Il diritto alla compensazione pecuniaria ex art. 7 del reg. (CE) n. 261/2004 in caso di ritardo prolungato di un volo facente parte di un pacchetto turistico «tutto compreso» — The right to compensation pursuant to art. 7 of reg. (EC) No 261/2004 in the event of long delay of a flight that is part of an «all inclusive» tourist package...</i> .....	»	670
Cass, sez. III, 23 gennaio 2018 n. 1558 .....	»	679
con nota di FRANCESCA D'ORSI, <i>Ripartizione dell'onere della prova in materia di contratto di assicurazione — Burden of proof in insurance contract</i> .....	»	682
Cass, sez. un., 26 febbraio 2019 n. 18257 .....	»	689
Cass, sez. III, 5 marzo 2019 n. 6316 .....	»	699
con nota di GIOVANNI MARCHIAFAVA, <i>Sul requisito soggettivo di applicabilità della CMR — The subjective prerequisite for the application of the CMR</i> .....	»	701

INDICE	IX
Cass, sez. un., 13 febbraio 2020 n. 3561 .....	» 709
TAR Lombardia, sez. IV, 30 ottobre 2019 n. 2276 .....	» 715
con nota di ARIANNA CIANI, <i>Il canone per le concessioni di beni demaniali con destinazione d'uso commerciale assentite ad aero club e associazioni sportive dilettantistiche — The fee for commercial use concession of aeronautical public asset by aeroclubs and amateur sports associations</i> .....	» 718
TAR Veneto, sez. I, 3 marzo 2020, n. 218 .....	» 727
Trib. Venezia, sez. I, 8 aprile 2020 n. 635 .....	» 735
con nota di PIERO BELLANDI e CRISTINA POZZI, <i>Concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo: proroga della durata, nozione di autorizzazioni e valore aziendale dell'impresa balneare — Maritime State concessions for tourist-recreational use: extension of duration, concept of authorisations and business value of the seaside enterprises</i> .....	» 742
G. pace di Altamura, 4 giugno 2019 n. 108 .....	» 753
con nota di FRANCESCO MORANDI, <i>Il nuovo contratto di viaggio alla prova della giurisprudenza di merito — The new package travel contract and Courts ruling on the merits</i> .....	» 756
High Court of Justice, Queen's Bench Division, 31 luglio 2019 - <i>Carmelo Labbadia claimant c. Alitalia (società aerea italiana s.p.a)</i> .....	» 767
con nota di ROCCO LOBIANCO, <i>I presupposti necessari ai fini del riconoscimento della responsabilità del vettore in caso di lesioni al passeggero. La nozione di incidente — The Necessary Conditions for Liability Allocation to the Carrier in the Event of Injuries to Passengers. The Notion of Accident</i> .....	» 771
<b>Massimario</b> .....	Pag. 779
<b>Osservatorio legislativo</b>	
<i>Rassegna di legislazione</i> (a cura di CARLO e CARLA TALICE) .....	Pag. 825
Repertorio scelto .....	» 829
<b>Segnalazioni bibliografiche</b> .....	Pag. 839
<b>Materiali</b>	
Raccomandazione della Commissione 13 maggio 2020 relativa ai buoni offerti a passeggeri e viaggiatori come alternativa al rimborso per pacchetti turistici e servizi di trasporto annullati nel contesto della pandemia di covid-19 .....	Pag. 879
Quotazioni del DSP, del franco Poincaré e del franco Germinal .....	» 884

**Collaboratori** ..... Pag. 887

**Indici annuali**

Indice degli autori ..... Pag. 889

Indice sistematico ..... » 893

Indice cronologico ..... » 901

L'ATTUAZIONE (SOLO PARZIALE)  
DEL PRINCIPIO DELLA LIBERTÀ DI PRESTAZIONE  
DEI SERVIZI AI TRASPORTI MARITTIMI  
TRA STATI MEMBRI IN CROAZIA

GABRIELE NUZZO

*The essay describes Regulation (CEE) n. 3577/1992 on maritime cabotage and analyzes its enforcement in EU Member States, also on the basis of the interpretation given by the EU Commission. It especially sheds light on the transposition of the Regulation in Croatia, that took place in 2017, through amendments to the Maritime Code, the Regulation on the conditions for carrying out maritime cabotage in the Republic of Croatia and the Law on liner shipping and occasional coastal traffic. The essay eventually identifies some possible conflicts between the latter and Regulation (CEE) n. 3577/1992, which may result in violations of the principle of freedom to provide maritime transport services within member States, also in the light of the EU Court of Justice case law.*

SOMMARIO — 1. Il Regolamento CEE n. 3577 del 7 dicembre 1992 — 2. Le proroghe nell'attuazione del reg. (CEE) 1992/3577 — 3. Questioni interpretative: la Comunicazione della Commissione del 22 aprile 2014 — 4. L'attuazione del reg. (CEE) 1992/3577 in Croazia — 5. Alcune possibili limitazioni di fatto alla libertà di prestazione dei servizi — 6. Le più recenti modifiche alla disciplina delle concessioni in Croazia — 7. Il regime di concessione delle autorizzazioni allo svolgimento di servizi di trasporto pubblico in assenza di un contratto di servizio pubblico. Possibili profili di contrasto con il diritto dell'Unione europea.

1. *Il Regolamento CEE n. 3577 del 7 dicembre 1992* — Con l'emanazione del reg. (CEE) 1992/3577, in applicazione del principio di libertà nelle prestazioni di servizi sancito dagli artt. 26 e 56-62 t.f.u.e. [v. in particolare l'art. 7 reg. (CEE) 1992/3577], è stato avviato un processo di progressiva liberalizzazione del cabotaggio marittimo nel mercato unico europeo, con conseguente eliminazione della riserva, prevista dagli ordinamenti nazionali, in favore degli armatori residenti nei singoli Stati membri <sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> In Italia, con la l. 27 febbraio 1998, n. 30, è stato riformulato l'art. 224 c. nav. che oggi richiama espressamente il reg. (CEE) 1992/3577. In generale, sul cabotaggio

Il reg. (CEE) 1992/3577 garantisce che, in ciascuno degli Stati membri dell'UE, gli armatori con sede in altri Stati membri [e le compagnie di navigazione con sede in paesi al di fuori dell'UE, ma controllate da cittadini dell'UE; cfr. art. 2, n. 2, reg. (CEE) 1992/3577] possano offrire *servizi di trasporto marittimo* (cabotaggio marittimo) a parità di condizioni con gli armatori dello Stato membro ospitante, a condizione che soddisfino tutti i requisiti per effettuare il cabotaggio in tale Stato membro.

In base all'art. 2, n. 1, del reg. (CEE) 1992/3577, sono «servizi di trasporto marittimo in uno Stato membro (cabotaggio marittimo)» quelli normalmente assicurati dietro compenso e comprendenti in particolare: *a)* il *cabotaggio continentale*, cioè il trasporto via mare di passeggeri o merci fra i porti situati sul continente o sul territorio principale di un solo Stato membro senza scali su isole; *b)* i *servizi di approvvigionamento «off-shore»*, consistenti nel trasporto via mare di passeggeri o merci fra i porti di uno Stato membro nonché le attrezzature o strutture situate sulla piattaforma continentale di tale Stato membro; *c)* il *cabotaggio con le isole*, cioè il trasporto via mare di passeggeri o merci fra *(i)* porti situati sul continente e su una o più isole di un solo e medesimo Stato membro e *(ii)* porti situati sulle isole di un solo Stato membro.

A seconda del tipo di servizio di trasporto, le questioni relative all'equipaggio sono di competenza o del paese di immatricolazione (Stato di bandiera) o del paese in cui viene effettuato il servizio di cabotaggio (Stato ospitante). In particolare, per le navi che effettuano cabotaggio continentale

---

marittimo in Italia, v. D. GAETA, *Cabotaggio*, in *Enc. dir.* V/1959, 737; M.L. CORBINO, *Operatività e limiti della riserva di cabotaggio*, in *Dir. trasp.* 1/1989, 121; G. ROMANELLI, *Problemi giuridici attuali del traffico di cabotaggio*, in *Studi mar.* 1991, 6; M. RICCOMAGNO, *Il cabotaggio nel Mediterraneo e la politica comunitaria*, in *Dir. mar.* 1991, 848; ID., *Cabotage and the Liberalization in the E.C. of the Maritime Sector*, in *Dir. mar.* 1993, 191 e 88; F. MUNARI, *Il diritto comunitario dei trasporti*, Milano, 1996, 145; G. DE BARTOLO, *Il cabotaggio marittimo ed aereo: analisi e prospettive*, Bari, 1994. Sulla liberalizzazione nel settore del trasporto marittimo, v. L. ATHANASSIOU, *Aspects juridiques de la liberalisation du cabotage européen*, in *Dir. mar.* 1998, 577; A. ANTONINI, *Il «feederaggio» e la liberalizzazione del cabotaggio comunitario*, in *Dir. mar.* 1998, 897; P. FOIS, *Cabotaggio marittimo e libera prestazione di servizi*, in *Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo* (a cura di P. Tullio e M. Deiana), Cagliari, 2001, 109; S.M. CARBONE, *Il diritto marittimo*, Torino, 2002, 361; M. CASANOVA-M. BIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, Milano, 2004, 234; S. ZUNARELLI, *Lezioni di diritto dei trasporti*, Bologna, 2006, 34; L. TULLIO, *Confini della riserva di cabotaggio marittimo in Italia*, in AA.Vv., *Studi in onore di Elio Fanara*, I, Milano, 2006, 517; E. TURCO BULGHERINI, *Cabotaggio, feederaggio, short sea shipping e autostrade del mare*, in *Trattato breve di diritto marittimo* (a cura di A. Antonini), I, Milano, 2007, 457; A. LEFEBVRE D'OVIDIO-G. PESCATORE-L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, XIV ed., Milano, 2016, 209 s.



e per le navi da crociera, tutte le questioni relative all'equipaggio sono di competenza dello Stato di bandiera. Fanno eccezione per le navi di stazza inferiore a 650 tonnellate lorde, alle quali possono applicarsi le condizioni dello Stato ospitante (art. 3, comma 1); e quelle che effettuano il cabotaggio con le isole, per le quali tutte le questioni relative all'equipaggio sono di competenza dello Stato ospitante (art. 3, comma 2) <sup>(2)</sup>.

Il principio della libera prestazione dei servizi di cabotaggio marittimo subisce, nel reg. (CEE) 1992/3577, un temperamento sulla base della disciplina contenuta nell'art. 4. La norma prevede che uno Stato membro può concludere "contratti di servizio pubblico"<sup>(3)</sup>, o imporre "obblighi di servizio pubblico"<sup>(4)</sup> alle compagnie di navigazione che partecipano ai servizi regolari da, tra e verso le isole, come condizione per la fornitura di servizi di cabotaggio. È tuttavia stabilito che uno Stato membro, se conclude contratti di servizio pubblico o impone obblighi di servizio pubblico, deve farlo su base non discriminatoria per tutti gli armatori comunitari (in particolare, ai sensi dell'art. 4, comma 2, secondo periodo, qualsiasi compenso dovuto per obblighi di servizio pubblico, se previsto, deve essere reso disponibile a tutti gli armatori comunitari) e che, nell'imporre obblighi di servizio pubblico, gli Stati membri si limitano alle esigenze relative ai porti che devono essere serviti, alla regolarità, alla continuità, alla frequenza, alla capacità di fornitura del servizio, alle tariffe richieste ed all'equipaggio della nave.

---

<sup>(2)</sup> Ai sensi dell'art. 3, comma 3, a decorrere dal 1° gennaio 1999, tutte le questioni relative all'equipaggio sono di competenza dello Stato di bandiera per le navi da carico di oltre 650 tonnellate lorde che effettuano il cabotaggio con le isole, quando il viaggio segue o precede un viaggio in provenienza da o diretto verso un altro Stato. Sull'interpretazione dell'art. 3, comma 3, del reg. (CEE) 1992/3577, v. TAR. Sicilia, sez. Catania, 12 ottobre 2004 in *Dir. mar.* 2005, 608, con nota di M. CASANOVA, *Cabotaggio insulare occasionale e viaggi in zavorra*, che aveva rimesso la questione alla C. giust. CE, la quale si è pronunciata con sentenza 6 aprile 2006, C-456/04, in *Dir. mar.* 2006, 789, con nota di M. CASANOVA, *Cabotaggio insulare occasionale e viaggi in zavorra: una postilla alla luce della sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee*.

<sup>(3)</sup> Secondo l'art. 2, n. 3, del reg. (CEE) 1992/3577, si intendono contratti di servizio pubblico quelli conclusi fra le autorità competenti di uno Stato membro e un armatore comunitario allo scopo di fornire alla collettività servizi di trasporto sufficienti. Tali contratti possono riguardare: (i) servizi di trasporto conformi a determinate norme di continuità, regolarità, capacità e qualità; (ii) servizi di trasporto complementari; (iii) servizi di trasporto a determinate tariffe e condizioni, in particolare per talune categorie di passeggeri o per taluni percorsi; (iv) adeguamenti dei servizi alle reali esigenze.

<sup>(4)</sup> L'art. 2, n. 4, del reg. (CEE) 1992/3577 dispone che per obblighi di servizio pubblico si intendono «gli obblighi che l'armatore comunitario, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura né alle stesse condizioni»



2. *Le proroghe nell'attuazione del reg. (CEE) 1992/3577* — Il reg. (CEE) 1992/3577, direttamente applicabile in tutti gli Stati membri, è entrato in vigore il 1<sup>o</sup> gennaio 1993 (art. 11). Per la Francia, l'Italia, la Grecia, il Portogallo e la Spagna, il cabotaggio continentale è stato gradualmente liberalizzato secondo un calendario specifico per ogni tipo di servizio di trasporto, mentre il cabotaggio continente-isola e tra le isole è stato liberalizzato nel 1999. Questa esenzione è stata prorogata per la Grecia fino al 2004 per il trasporto passeggeri di linea, i servizi più leggeri e i servizi che coinvolgono navi di stazza inferiore a 650 tonnellate lorde <sup>(5)</sup>.

Al momento dell'adesione della Croazia all'Unione Europea, con l'Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica di Croazia (Allegato V, n. 7 in G.U.C.E., 24 aprile 2012, L 112/6), l'art. 6 del reg. (CEE) 1992/3577 è stato modificato prevedendo una serie di deroghe al principio di libertà di prestazione dei servizi di cabotaggio in Croazia. Tali deroghe sono integralmente venute meno il 31 dicembre 2016 <sup>(6)</sup>.

3. *Questioni interpretative: la Comunicazione della Commissione del 22 aprile 2014* — L'applicazione del reg. (CEE) 1992/3577 negli Stati membri ha sollevato una serie di questioni interpretative, che hanno indotto la Commissione a fornire chiarimenti attraverso alcune Comunicazioni, l'ultima delle quali è stata pubblicata il 22 aprile 2014 <sup>(7)</sup>.

---

<sup>(5)</sup> Sulla deroga prevista per la Grecia per i servizi regolari di passeggeri e di traghetto, cfr. C. giust. CE 21 ottobre 2004, C-288/02, in *Dir. mar.* 2005, 437, con nota di M. GRIMALDI, *Cabotaggio marittimo: profili di incompatibilità tra legislazione greca e normativa comunitaria*.

<sup>(6)</sup> Il nuovo art. 6 prevede che: (i) in deroga all'art. 4, par. 1, comma 2, i contratti di servizio pubblico conclusi in Croazia prima della data della sua adesione possono continuare ad essere applicati fino al 31 dicembre 2016; (ii) in deroga all'art. 1, par. 1, fino al 31 dicembre 2014 i servizi di crociera effettuati tra porti croati da navi di stazza inferiore a 650 tonnellate lorde sono riservati alle navi immatricolate in Croazia e battenti bandiera croata gestite da compagnie di navigazione stabilite conformemente alla legislazione croata e il cui centro d'attività principale è situato e il cui controllo effettivo è esercitato in Croazia; (iii) in deroga all'art. 1, par. 1, e per il periodo transitorio fino al 31 dicembre 2014, la Commissione può, su richiesta motivata di uno Stato membro, decidere, entro trenta giorni lavorativi a decorrere dal ricevimento della pertinente richiesta, che le navi che beneficiano della deroga di cui all'art. 6, par. 5, non effettuino servizi di crociera tra i porti di talune zone di uno Stato membro diverso dalla Croazia ove si dimostri che l'esercizio di tali servizi disturbi o rischi di disturbare gravemente il mercato del trasporto interno nelle zone interessate.

<sup>(7)</sup> Si tratta della *Comunicazione della Commissione sull'interpretazione del regolamento (CEE) n. 3577/92 del Consiglio concernente l'applicazione del principio della libe-*

Quest'ultima ha innanzitutto chiarito (§ 2.1) che gli Stati membri non possono assoggettare la libertà di tutti gli armatori dell'UE di operare tra due porti dello stesso Stato membro ad alcuna restrizione, se non in casi debitamente giustificati. In particolare, anche sulla base della giurisprudenza della Corte di giustizia <sup>(8)</sup>, la Commissione afferma che gli Stati membri non possono introdurre *alcun sistema di autorizzazione preventiva*, tranne nel caso in cui tale sistema (congiuntamente): (i) sia giustificato da motivi imperativi di interesse generale (ad esempio la necessità di garantire la sicurezza delle navi e l'ordine nelle acque portuali), (ii) sia necessario e proporzionato all'obiettivo perseguito, (iii) sia fondato su criteri oggettivi, non discriminatori e preventivamente noti agli armatori interessati.

Ciononostante, per monitorare il mercato del cabotaggio, gli Stati membri possono chiedere agli armatori di comunicare preventivamente le informazioni sui servizi che intendono offrire (al fine di consentire agli Stati membri di valutare in modo più preciso le reali necessità di trasporto), ma non possano esigere che le compagnie abbiano un rappresentante sul loro territorio.

Come anticipato (v. sopra n. 1), nel caso di cabotaggio con le isole, l'art. 3, comma 2, del reg. (CEE) 1992/3577 riserva alla competenza dello Stato ospitante le «questioni relative all'equipaggio». In questo ambito la Commissione ha ritenuto di adottare un approccio restrittivo, dovendosi ritenere tale competenza limitata al solo fine di salvaguardare il principio della libera prestazione di servizi. Al riguardo, la Commissione ha chiarito di ritenere che gli Stati ospitanti: (i) siano competenti, tra l'altro, a determinare la per-

---

*ra prestazione dei servizi ai trasporti marittimi all'interno degli Stati membri (cabotaggio marittimo)* [COM(2014) 232 final] del 22 aprile 2014, che ha modificato e sostituito le precedenti comunicazioni interpretative della Commissione, pubblicate nel 2003 [Comunicazione COM(2003) 595 del 22 dicembre 2003] e 2006 [Comunicazione COM(2006) 196 dell'11 maggio 2006].

(8) C. giust. CE 9 agosto 1994, C-43/93, *Vander Elst*, in *Raccolta*, I-3803, punto 15; C. giust. CE 9 marzo 2000, C-355/98, *Commissione/Belgio* in *Raccolta*, I-1221, punto 35; C. giust. CE 20 febbraio 2001, C-205/99, *Analir c. Administración General del Estado*, in *Raccolta*, I-1310, in *Dir. mar.* 2003, 1256, con nota di L. CARPANETO, *Considerazioni a margine del caso "Analir"*; C. giust. CE 9 marzo 2006, C-323/03, *Commissione c. Spagna*, in *Raccolta*, I-2198, punto 44, e in *Dir. mar.* 2006, 1129, con nota di M. CASANOVA, *Cabotaggio marittimo insulare e continentale nei fiordi e negli estuari. Il caso della ria di Vigo*; C. giust. UE 17 marzo 2011, C-128/10 e C-129/10, *Naftiliaki Etaireia Thasou*, in *Raccolta*, I-1887, punto 43 e succ., e in *Dir. trasp.* 2013, 159, con nota di R. FAVELLA-I.G. ANTONINI, *Cabotaggio marittimo e limitazioni al principio di libera prestazione di servizi*.

centuale richiesta di cittadini dell'Unione a bordo delle navi che effettuano il cabotaggio con le isole (e delle navi di meno di 650 tonnellate lorde)<sup>(9)</sup>; (ii) relativamente alle norme in materia di sicurezza e di formazione dell'equipaggio (comprese le lingue parlate a bordo), possano esigere soltanto il rispetto delle norme dell'Unione o internazionali in vigore (Convenzioni STCW e SOLAS), senza restringere in modo sproporzionato la libera prestazione di servizi.

Quanto agli obblighi di servizio pubblico (§ 5.3), la Comunicazione precisa che essi possono essere imposti dagli Stati membri solo per «garantire adeguati servizi» di trasporto marittimo regolare per una data isola nei casi in cui gli armatori dell'Unione, ove considerassero il proprio interesse commerciale, non fornirebbero servizi di livello adeguato o alle stesse condizioni<sup>(10)</sup>.

Gli Stati membri possono, pertanto, imporre obblighi di servizio pubblico e concludere contratti di servizio pubblico solo se hanno appurato, per ognuna delle rotte in questione, che i servizi di trasporto regolare risulterebbero inadeguati (cioè non sarebbero prestati nella misura o alle condizioni definite appropriate dalle autorità pubbliche) qualora la loro fornitura fosse rimessa al libero mercato. Inoltre, l'obbligo o contratto di servizio pubblico deve essere necessario e proporzionato allo scopo di assicurare la sufficienza dei servizi di trasporto regolare a destinazione e in provenienza dalle isole: gli Stati membri, cioè, non possono assoggettare ad obblighi di servizio pubblico e a contratti di servizio pubblico servizi che sono già forniti in maniera soddisfacente e a condizioni, ad esempio in termini di prezzi, continuità e accesso al servizio, compatibili con l'interesse pubblico, quale definito dallo Stato, da parte di imprese che operano in normali condizioni di mercato<sup>(11)</sup>. In ossequio al c.d. *principio di non discriminazione*, poi, gli Stati membri non devono imporre obblighi ritagliati su misura per una data compagnia di navigazione e tali da impedire ad altri armatori dell'Unione l'accesso al mercato, né applicare obblighi che avrebbero lo stesso effetto (§ 5.3.2).

---

(9) Uno Stato membro può quindi esigere che l'equipaggio di queste navi sia interamente composto da cittadini dell'Unione; che i marittimi a bordo siano coperti da un'assicurazione sociale nell'Unione europea; con riguardo alle condizioni di lavoro, che sia rispettato il salario minimo in vigore nello Stato ospitante.

(10) Cfr. considerando 9 e art. 2, par. 4, del reg. (CEE) 1992/3577. In giurisprudenza v. C. giust. CE 20 febbraio 2001, C-205/99, *cit.*, I-1271, punto 31 ss.

(11) V. C. giust. UE 17 marzo 2011, C-128/10 e C-129/10, *cit.*, I-1887, punto 54 e la Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale, punto 48.

La Commissione sottolinea anche (§ 5.5.1) che l'imposizione di obblighi di servizio pubblico, incidendo sulle condizioni di accesso al mercato per talune rotte, può causare distorsioni della concorrenza qualora non sia rispettato il principio di non discriminazione. Tali interventi da parte degli Stati membri sono consentiti se si tiene conto dell'obiettivo di garantire adeguati servizi di trasporto regolari — di linea — verso, da e tra le isole, ma devono restare proporzionati a tale obiettivo. In caso contrario, si finirebbe con il limitare ingiustificatamente la libertà di prestazione dei servizi di cabotaggio.

Poiché la decisione di uno Stato membro di concedere l'esclusiva a un armatore su una rotta di servizio pubblico limita la libertà degli scambi nel settore del trasporto marittimo, la Commissione sottolinea l'importanza di trovare un giusto equilibrio tra tale diritto e le regole della libera concorrenza, ritenendo giustificabile la concessione dell'esclusiva per un periodo di tempo limitato e sulla base di una procedura di aggiudicazione aperta, equa e non discriminatoria in tutta l'Unione.

Cionondimeno, la Commissione, al fine di non limitare eccessivamente la libera prestazione di servizi, incoraggia l'adozione di misure meno restrittive dell'esclusiva per evitare il cosiddetto «*market skimming*» e diminuire l'entità della compensazione finanziaria necessaria.

Al riguardo, poiché un operatore, obbligato per contratto ad adempiere ad obblighi di servizio pubblico durante tutto l'anno senza un diritto di esclusiva, può subire un pregiudizio dal comportamento di un altro operatore che, in assenza di obblighi di servizio pubblico, entri sul mercato soltanto nei periodi più redditizi dell'anno e riduca sensibilmente le entrate del primo operatore, secondo la Commissione, parallelamente alla conclusione di un contratto di servizio pubblico con un operatore, si possono imporre blandi obblighi di servizio pubblico a tutti gli operatori attivi sulla stessa rotta <sup>(12)</sup>.

Quanto, infine, alla durata dei contratti di servizio pubblico, per il caso in cui il contratto sia concluso mediante una concessione, la Comunicazione richiama il principio contenuto nell'art. 18 della dir. 2014/23/UE, secondo cui la durata massima della concessione per i contratti di durata ultra quinquennale «non supera il periodo di tempo in cui si può ragionevolmente prevedere che il concessionario recuperi gli investimenti effettuati nel-

---

(12) La Commissione ritiene che una misura efficace potrebbe essere quella di stabilire che qualsiasi armatore intenzionato a operare su una rotta in cui è in vigore un contratto di servizio pubblico che impone servizi per tutta la durata dell'anno debba parimenti operare durante tutto l'anno.

l'esecuzione dei lavori o dei servizi, insieme con un ritorno sul capitale investito tenuto conto degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi contrattuali specifici».

Al riguardo, pur riconoscendo che nella sua comunicazione interpretativa del 2003 la Commissione indicava che i contratti di servizio pubblico di durata superiore a sei anni non soddisfano di norma il requisito di proporzionalità, nella Comunicazione si afferma che, alla luce dell'esperienza acquisita dopo il 2003, i contratti di servizio pubblico di durata superiore a cinque anni (nel caso dei contratti di concessione ai sensi della direttiva sulle concessioni) o a sei anni possono rispettare il requisito di proporzionalità, a condizione che: (i) siano giustificati da criteri oggettivi, quali la necessità di recuperare gli investimenti effettuati nell'esercizio del servizio di cabotaggio marittimo in condizioni operative normali (ad esempio investimenti per navi o infrastrutture), e (ii) non causino effetti di preclusione del mercato.

4. *L'attuazione del reg. (CEE) 1992/3577 in Croazia* — Con l'ingresso della Croazia nell'UE il 1<sup>o</sup> luglio 2013, il reg. (CEE) 1992/3577 ha trovato applicazione in via diretta anche in tale Stato membro, fatte salve le citate deroghe, che sono definitivamente venute meno il 31 dicembre 2016 (v. sopra n. 2).

In particolare, il Codice della navigazione croato prevede espressamente che la disciplina in esso contenuta è «integralmente conform[e] al Regolamento del Consiglio (CEE) n. 3577 del 7 dicembre 1992 che applica il principio di libertà di esercizio dei servizi al trasporto marittimo all'interno degli Stati membri (cabotaggio marittimo)» (cfr. art. 1.a c. nav. cr.).

Le modifiche alle norme sul cabotaggio marittimo contenute nell'art. 9 c. nav. cr. sono entrate in vigore in Croazia a seguito della sua adesione all'UE. In forza dell'art. 9, comma 2, c. nav. cr. «il cabotaggio marittimo nella Repubblica di Croazia deve essere esercitato in conformità al Regolamento dell'Unione Europea sul cabotaggio marittimo».

L'art. 9 c. nav. cr., replicando l'art. 2, n. 1, del reg. (CEE) 1992/3577, chiarisce che l'attività di trasporto di merci e passeggeri tra porti croati include:

- i. il cabotaggio continentale (tra porti situati sul continente senza soste nelle isole);
- ii. i servizi di approvvigionamento *off-shore* (tra qualsiasi porto, installazione o struttura situato sulla piattaforma continentale e la Repubblica di Croazia);

- iii. il cabotaggio con le isole (tra porti situati sulle isole e porti sulla terraferma);
- iv. il trasporto a pagamento di passeggeri per mezzo di *yatch* e barche nelle acque interne e nel mare territoriale.

5. *Alcune possibili limitazioni di fatto alla libertà di prestazione dei servizi* — Dal punto di vista formale, la disciplina croata dei trasporti garantisce, in via di principio, la libertà di prestazione dei servizi e la non discriminazione tra i vettori croati e quelli stabiliti in altri Stati membri dell'UE.

Tuttavia, la Croazia ha deciso di profittare della possibilità, concessa dagli artt. 3-5 del reg. (CEE) 1992/3577, di imporre alcuni limiti a tale libertà<sup>(13)</sup>, prevedendo condizioni che potrebbero avere, in concreto, l'effetto di penalizzare un vettore stabilito in uno Stato membro diverso dalla Croazia (indipendentemente dal fatto che esso operi o meno in base a un contratto di servizio pubblico), nella misura in cui tali condizioni non siano richieste dallo Stato membro di origine.

Un primo gruppo di limitazioni è contenuto nell'art. 9, comma 5, c. nav. cr., secondo il quale i requisiti relativi al numero e alla struttura dei componenti dell'equipaggio, alla lingua, alle condizioni di vita e di lavoro sulla nave nello svolgimento dei servizi di cabotaggio marittimo di cui ai nn. i)-iii) del medesimo art. 9 c. nav. cr. (v. sopra n. 4) devono essere oggetto di regolazione da parte del Ministero del mare, dei trasporti e delle infrastrutture.

Inoltre, secondo il Regolamento sulle condizioni per lo svolgimento del cabotaggio marittimo nella Repubblica di Croazia (GU 56/14, 56/2017), le navi straniere che svolgono il cabotaggio marittimo in Croazia devono otte-

---

<sup>(13)</sup> Sul sistema dei servizi di trasporto pubblico marittimo costiero di linea v. N. MANDIĆ, *Modified Legal Framework and Opening of the Liner Shipping Market in the Republic of Croatia to Shipping Companies from the European Economic Area*, in *Trans. marit. sci.* 2017, 140; D. RATHMAN-E. TIJAN-A. JUGOVIĆ, *Improving the coastal line passenger traffic management system by applying information technologies*, in *Scientific Journal of Maritime Research* 30/2016, 12; N. MANDIĆ-I. PARLOV, *Javni prijevoz u linijskom i povremenom obalnom pomorskom prometu — pravna vrela (podzakonski propisi)*, in *Poredbeno Pomorsko Pravo* 2015, 275; N. MANDIĆ-P. AMIŽIĆ JELOVČIĆ, *Novine u zakonu o prijevozu u linijskom i povremenom obalnom pomorskom prometu iz 2013. godine*, in *Poredbeno Pomorsko Pravo* 2014, 127 ss.; V. STUPALO-N. JOLIĆ-D. ŽGALJIĆ, *Maritime Cabotage of Passenger Liner Transport in Croatia after EU Accession*, in *Atti della 4th International Maritime Science Conference*, Split, 16-17 giugno 2012, 8; N. MANDIĆ-I. LOVRIĆ, *Koncesije za obavljanje javnog prijevoza u linijskome obalnom pomorskom prometu (Public transport concessions in coastal liner service)*, in *Naše more* 3-4/2011, 112.



nere una *conferma dell'idoneità tecnica* allo svolgimento dei servizi di cabotaggio emessa dal Ministero su istanza dell'armatore (art. 3).

La richiesta deve essere accompagnata da una serie di documenti, principalmente connessi alle caratteristiche della nave <sup>(14)</sup>. Per le navi di stazza inferiore a 650 tonnellate che svolgono il cabotaggio continentale, per le navi da crociera di stazza inferiore a 650 tonnellate e per tutte le navi che svolgono il cabotaggio con le isole, fatta eccezione per quelle da carico di stazza superiore alle 650 tonnellate quando il viaggio segue o precede un viaggio verso un altro stato, si applicano, poi, alcune particolari condizioni relative all'equipaggio, che potrebbero avere, in concreto, un effetto restrittivo sulla libertà di prestazione dei servizi: tutti i membri dell'equipaggio incaricati della sicurezza dei passeggeri sulla nave devono comprendere la lingua croata ed essere in grado di dare ordini, istruzioni e di relazionare in lingua croata, in conformità ai loro doveri (art. 4); gli standard e le condizioni relative ai turni di guardia e le regole dell'ordinamento croato sul numero minimo di componenti dell'equipaggio applicabili alle navi registrate in Croazia si applicano anche alle navi straniere che svolgono il cabotaggio marittimo (art. 5 reg. sul cabotaggio in Croazia) <sup>(15)</sup>; il Comandante, il direttore di macchina e gli ufficiali in servizio sulle navi che svolgono il cabotaggio marittimo in Croazia devono superare un esame di Diritto della Navigazione croato se tale esame non era incluso nel loro programma di studi (art. 7).

Le limitazioni più rilevanti sono, però, contenute nella legge sul trasporto di linea e sul traffico costiero occasionale (GU 33/06, 38/09, 87/09, 18/11, 80/13, 56/16; di seguito, la "Legge sul trasporto marittimo").

La disciplina si basa dichiaratamente su due principi fondamentali: (i) la liberalizzazione del mercato in conformità al principio di libertà di prestazione di servizi, tutela antimonopolistica e della concorrenza e (ii) il mante-

---

<sup>(14)</sup> Occorre allegare: una dichiarazione dell'Autorità marittima dello Stato di bandiera che conferma che la nave è autorizzata allo svolgimento del cabotaggio marittimo nello Stato di bandiera; i documenti della nave conformi alle previsioni del reg. (UE) 2009/391; il certificato di classe; informazioni su possibili limitazioni e condizioni imposte alla nave dall'Autorità marittima dello Stato di bandiera; la conferma di una garanzia finanziaria conforme alle previsioni del c. nav. cr.; altra documentazione a richiesta del Ministero, con particolare riguardo alle *Rules for Statutory Certification of Sea-going Ships* vigenti in Croazia, fatta eccezione per le norme di sicurezza per le navi da passeggeri, che ricadono nell'ambito della dir. 2009/45/CE (cfr. art. 3, comma 5).

<sup>(15)</sup> Cfr. il Regolamento sul numero minimo di componenti dell'equipaggio su navi, galleggianti e installazioni offshore (GU: 63/2007, 76/2011, 46/2013, 104/2015, 31/2016, 83/2016) e il Regolamento sulle condizioni dei turni di guardia e sulle altre attività di bordo per assicurare la sicurezza della navigazione e la protezione dell'ambiente marino (GU: 125/05, 126/08).



nimento e il miglioramento della qualità del servizio di trasporto pubblico. La finalità della Legge sul trasporto marittimo è stabilita esplicitamente all'art. 3, comma 1, in quella di «assicurare la continuità di collegamento delle isole abitate con la terraferma con un adeguato numero di collegamenti giornalieri al fine di migliorare le condizioni di vita e di stimolare lo sviluppo delle isole croate». La Legge sul trasporto marittimo si prefigge l'obiettivo di conseguire tale risultato nel rispetto di alcuni principi (art. 3, comma 2): lo stimolo della crescita economica; la garanzia della continuità e regolarità del trasporto marittimo di tipo e capacità e qualità adeguati; la fissazione di prezzi e condizioni predeterminate per il servizio pubblico di trasporto di determinate categorie di passeggeri su certe rotte (cfr. art. 47 Legge sul trasporto marittimo e l'Ordinanza sulle condizioni e modi di esercizio del diritto al trasporto privilegiato sulle linee di trasporto pubblico marittimo del 6 aprile 2017, entrata in vigore il 5 maggio 2017); il mantenimento della continuità e regolarità del trasporto, garantendo agli armatori contributi a fronte dell'assunzione di obblighi di servizio pubblico; l'adeguamento del sistema di trasporto pubblico alla effettiva domanda; l'offerta di servizi aggiuntivi di trasporto.

Possibili limiti al principio di libertà di prestazione dei servizi sono contenuti nell'art. 28 della Legge sul trasporto marittimo. A un armatore comunitario [come definito dall'art. 2, n. 2, del reg. (CEE) 1992/3577] può essere, infatti, concesso di fornire un servizio pubblico di trasporto solo se vengono rispettate alcune condizioni: (i) lo *ship manager* della nave che svolge il servizio pubblico deve rispondere ai requisiti previsti dallo *ISM Code*; (ii) l'armatore deve avere a disposizione navi adeguate allo svolgimento dei servizi di trasporto sulla rotta per la quale opera la concessione; (iii) la nave deve essere registrata nel Registro delle navi commerciali croate o in un altro Registro dello Spazio Economico Europeo (*EEA*); (iv) la nave deve essere conforme ai requisiti tecnici previsti dall'art. 13 della Legge sul trasporto marittimo; (v) i membri dell'equipaggio devono essere cittadini croati o di un altro Stato dell'*EEA*; (vi) il contratto di lavoro tra l'armatore e i componenti dell'equipaggio deve rispettare gli *standard* di lavoro e di previdenza sociale previsti dal contratto collettivo nazionale croato; (vii) l'armatore deve rispettare tutti i requisiti generali richiesti per lo svolgimento dei servizi di cabotaggio marittimo in Croazia.

Ai sensi dell'art. 15 della Legge sul trasporto marittimo, il diritto di svolgere il servizio pubblico di trasporto, per una durata massima pari a quella stabilita dall'art. 32 <sup>(16)</sup>, è poi subordinato al rilascio di una concessione da

---

<sup>(16)</sup> Ai sensi dell'art. 32, le concessioni possono avere durata massima di 10 anni per le linee nazionali; di 8 anni per le linee regionali e interregionali; di 5 anni per le linee locali. In deroga a tale principio, l'art. 28, comma 4, prevede che, in casi ecce-

parte dell'Agenzia per il traffico marittimo costiero di linea <sup>(17)</sup>, che agisce quale autorità contraente per la concessione dei servizi di trasporto pubblico sulle linee croate d'interesse nazionale, le quali — secondo quanto stabilito dall'art. 5 della Legge sul trasporto marittimo — sono individuate dal Governo <sup>(18)</sup>.

Prima della riforma della Legge sul trasporto marittimo, attuata nel 2016, l'art. 56 stabiliva che i servizi di trasporto costiero non esercitati sulla base di un contratto pubblico dovessero essere considerati trasporti occasionali e, pertanto, essi non erano assimilati ai servizi di trasporto pubblico (in partico-

---

zionali, per le linee nelle quali il traffico di passeggeri è inferiore a 300.000 persone negli ultimi due anni ("piccole isole"), il contratto di servizio pubblico può avere durata di 12 anni o per un periodo pari al completo deprezzamento della nave, nei casi in cui la nave utilizzata è stata commissionata dall'armatore specificamente per lo svolgimento del servizio su tali linee.

<sup>(17)</sup> Ai sensi dell'art. 17 della Legge sul trasporto marittimo, l'Agenzia ha le seguenti competenze per la regolazione del mercato del trasporto marittimo costiero di linea: svolgere procedure per la concessione dei diritti di prestazione del servizio pubblico di trasporto; emanare decisioni relative al rilascio di concessioni per lo svolgimento del servizio pubblico di trasporto; determinare il prezzo massimo per i servizi di trasporto pubblico; monitorare il conseguimento degli obiettivi fissati dalla Legge sul trasporto marittimo, la determinazione, conclusione ed esecuzione dei contratti di servizio pubblico.

<sup>(18)</sup> Nel 2017 l'Agenzia ha bandito le procedure competitive per l'assegnazione delle concessioni relative alle rotte d'interesse nazionale. Il Governo croato, in data 22 dicembre 2016, sulla base di quanto previsto dall'art. 7, comma 1, della Legge sul trasporto marittimo, ha stabilito un totale di 53 rotte di interesse nazionale (25 linee per collegamenti tramite traghetti, 15 per collegamenti ad alta velocità e 13 per il trasporto di merci): di queste, solo 8 sono considerate profittevoli (è quindi previsto che il vettore corrisponda allo Stato una quota dei profitti), mentre le altre sono considerate non profittevoli (per queste è lo Stato a concedere ai vettori un contributo per garantire i servizi di diritto pubblico). Il termine per la presentazione delle offerte è scaduto il 10 ottobre 2017 e l'unico offerente è stata la compagnia croata Jadrolinija. L'Agenzia ha poi annullato le procedure relative ad alcune linee non profittevoli e i termini per la presentazione delle offerte sono stati riaperti. La procedura competitiva attribuisce all'aggiudicatario il diritto esclusivo di svolgere il trasporto quale servizio pubblico sulla relativa rotta. Tuttavia, la stessa rotta può essere servita anche da altri vettori senza obblighi di trasporto pubblico previa autorizzazione da parte dell'Agenzia ai sensi dell'art. 55a, a condizione che il trasporto effettuato su tale rotta non ecceda l'80% del trasporto effettuato sulla medesima rotta sulla base di un contratto di servizio pubblico (*v. ultra*). Ai sensi dell'art. 42 della Legge sul trasporto marittimo, inoltre, qualora l'Agenzia ritenga che su una determinata rotta sulla quale opera un vettore in forza di un contratto di servizio pubblico vi sia un incremento della domanda di trasporto, può richiedere a tale vettore di incrementare l'offerta. Se questo non è in grado di ottemperare alla richiesta dell'Agenzia, può dare il consenso ad altri vettori di operare su quella rotta ai sensi dell'art. 55b senza obblighi di servizio pubblico.

lare, si considerano sempre trasporti occasionali quelli svolti a carattere stagionale o come parte integrante dell'offerta turistica, i servizi di taxi e il trasporto di impiegati di persone fisiche o giuridiche per i bisogni propri di queste). Il medesimo art. 56 stabiliva che i servizi occasionali o stagionali non potessero essere svolti sulle rotte nelle quali è svolto un servizio pubblico di trasporto in forza di un contratto di servizio pubblico stipulato sulla base di una concessione e, in caso di violazione di tale divieto, l'art. 61, n. 6, della Legge sul trasporto marittimo prevedeva l'applicazione di una sanzione.

6. *Le più recenti modifiche alla disciplina delle concessioni in Croazia* — Il sistema delineato dagli artt. 56 e 61 della Legge sul trasporto marittimo ha recentemente subito alcune modifiche ad opera della Legge sugli emendamenti relativi alla legge sul trasporto di linea e sul traffico costiero occasionale del 3 giugno 2016 (GU n. 56/16), che ha inserito gli artt. 55a e 55b e modificato gli artt. 56 e 61.

È stata innanzitutto modificata la definizione di trasporti occasionali. Il nuovo testo dell'art. 56 prevede oggi che si intendono tali i trasporti che non abbiano carattere di continuità e che non siano esercitati in funzione dello spostamento dei pendolari. In tale categoria, ai sensi dell'art. 56, comma 4, sono compresi, in primo luogo, i trasporti che costituiscono parte integrante di un'offerta turistica (ad es., parte di un programma di escursioni o di un pacchetto turistico) e quelli di impiegati di persone fisiche o giuridiche per i bisogni propri di queste. Al riguardo, l'art. 56, comma 5, chiarisce che le navi utilizzate nell'ambito dei trasporti che costituiscono parte integrante di un'offerta turistica non possono trasportare passeggeri che non sono utenti del servizio turistico offerto. Nei trasporti occasionali è poi compreso anche il servizio taxi, senza programma orario fisso e sulla base di una tariffa pubblicizzata, per il trasporto di singoli o di gruppi formati da un massimo di 12 persone.

La definizione di trasporto occasionale contenuta nell'art. 56, pertanto, non comprende più tutti i trasporti non esercitati sulla base di un contratto pubblico e, in particolare, in tale categoria non rientrano più i trasporti esercitati con cadenza stagionale.

I servizi di trasporto pubblico svolti in assenza di un contratto di servizio pubblico sono invece oggi regolati dall'art. 55a della Legge sul trasporto marittimo, che ne subordina l'esercizio al preventivo consenso dell'amministrazione che ha rilasciato la concessione relativa al contratto di servizio pubblico sulla relativa linea.

La norma prevede che il consenso possa essere rilasciato a condizione che il vettore che esercita il trasporto in assenza di contratto pubblico non

utilizzi più dell'80% dei porti di sosta sulla linea nella quale vige un contratto di servizio pubblico. Nel rilasciare il consenso, inoltre, l'amministrazione concedente potrà prendere in considerazione varie circostanze, tra cui, in particolare, l'impatto dei servizi operativi sulla linea senza un obbligo di servizio pubblico rispetto alla linea in cui il trasporto è effettuato con obblighi di servizio pubblico.

L'art. 55b stabilisce che il vettore autorizzato ai sensi dell'art. 55a sarà obbligato a versare all'amministrazione concedente una percentuale dei ricavi conseguiti per lo svolgimento del servizio stabilita contrattualmente tra le parti.

In conseguenza delle modifiche apportate al sistema delineato dagli art. 55a ss. della Legge sul trasporto marittimo, è stato emendato anche l'art. 61, n. 6, che, nella nuova formulazione, applica le sanzioni al vettore che svolge un servizio pubblico di trasporto senza obblighi di pubblico servizio senza l'accordo e il consenso dell'Agenzia ai sensi dell'art. 55a, comma 2.

*7. Il regime di concessione delle autorizzazioni allo svolgimento di servizi di trasporto pubblico in assenza di un contratto di servizio pubblico. Possibili profili di contrasto con il diritto dell'Unione europea* — I nuovi criteri per la concessione di servizi di trasporto pubblico svolti in assenza di un contratto di servizio pubblico fissati dall'art. 55a della Legge sul trasporto marittimo (introdotto dalla Legge sugli emendamenti relativi alla legge sul trasporto di linea e sul traffico costiero occasionale del 3 giugno 2016), pur non essendo letteralmente in contrasto con l'art. 4 del reg. (CEE) 1992/3577 (secondo cui «uno Stato membro, se conclude contratti di servizio pubblico o impone obblighi di servizio pubblico, lo fa su base non discriminatoria per tutti gli armatori comunitari» e «nell'imporre obblighi di servizio pubblico gli Stati membri si limitano alle esigenze relative ai porti che devono essere serviti, alla regolarità, alla continuità, alla frequenza, alla capacità di fornitura del servizio, alle tariffe richieste ed all'equipaggio della nave»), se interpretati nel senso che la percentuale dell'80% deve essere calcolata sui porti di attracco, possono essere, di fatto, idonei a impedire del tutto l'ingresso nel settore del libero cabotaggio di armatori diversi da quelli (allo stato solo croati) che operano sulla base di un contratto di servizio pubblico.

Applicando il criterio percentuale ai porti di attracco, infatti, si impedirebbe sostanzialmente la concessione di servizi di trasporto pubblico svolti in assenza di un contratto di servizio in tutti i casi in cui vi sia una rotta che collega direttamente la terraferma con una sola isola, senza fermate intermedie: poiché i porti di attracco, in questo caso, sarebbero solo due, risulter-

rebbe matematicamente impossibile immaginare una rotta che colleghi quei due porti la quale differisca per almeno l'80% da quella oggetto del contratto di servizio pubblico.

Al contrario, un'interpretazione dell'art. 55a conforme al diritto dell'Unione europea richiederebbe di applicare la percentuale dell'80% non ai porti di attracco ma alle soste in porto (cioè sul numero di collegamenti in un dato tempo), giustificandosi così sulla base dell'esigenza di evitare il sovraffollamento nell'ingresso e nell'uscita dal porto ed eventuali sovrapposizioni negli orari di attracco. È chiaro, a questo riguardo, il costante orientamento più volte ribadito dalla Corte di giustizia, secondo cui «l'art. 4, n. 1, del regolamento n. 3577/92 deve essere interpretato nel senso che consente ad uno Stato membro, *per una stessa linea o per una stessa rotta*, di imporre obblighi di servizio pubblico ad imprese di navigazione e di stipulare in maniera concomitante con altre imprese contratti di servizio pubblico ai sensi dell'art. 2, punto 3, del detto regolamento, per la partecipazione *allo stesso traffico* regolare verso le isole, in provenienza dalle isole, nonché fra le isole stesse, purché possa essere dimostrata un'effettiva esigenza di servizio pubblico e nella misura in cui tale applicazione concomitante sia effettuata in base a criteri non discriminatori e sia giustificata rispetto all'obiettivo di interesse pubblico perseguito»<sup>(19)</sup>.

È inoltre da osservare che pure la disposizione contenuta nell'art. 55a, comma 4, della Legge sul trasporto marittimo, là dove consente all'Agenzia di condizionare il rilascio della concessione alla valutazione di "ogni circostanza", con particolare riguardo all'impatto che lo svolgimento del trasporto su una linea senza obbligo di servizio pubblico può avere su una linea oggetto del contratto di servizio pubblico, sembra porsi in contrasto con i principi sanciti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

La norma formalmente non discrimina tra operatori croati e armatori di altri Stati membri. Tuttavia, la sua ampia formulazione, facendo riferimento a "ogni circostanza", implica il rischio di un trattamento di fatto discriminatorio, nel caso in cui si privilegiassero gli operatori (locali) aggiudicatari dei contratti di servizio pubblico rispetto a quelli che desiderano operare senza obblighi di servizio pubblico.

Va, a questo riguardo, ricordato l'orientamento della Corte di giustizia, secondo cui "la libera prestazione dei servizi richiede non solo l'eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro in base alla sua cittadinanza, ma anche la soppressione di qualsiasi restrizione, anche qualora essa si applichi indi-

---

<sup>(19)</sup> Cfr. C. giust. CE 20 febbraio 2001, C-205/99, *cit.*; i medesimi principi sono richiamati in C. giust. UE 17 marzo 2011, C-128/10 e C-129/10, *cit.*

stintamente ai prestatori nazionali e a quelli degli altri Stati membri, allorché sia tale da vietare, ostacolare o rendere meno attraenti le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro ove fornisce legittimamente servizi analoghi”. In altri termini, secondo la Corte, “un regime di previa autorizzazione amministrativa, perché sia giustificato anche quando deroga ad una libertà fondamentale, deve essere fondato in ogni caso su criteri oggettivi, non discriminatori e *noti in anticipo alle imprese interessate*, in modo da circoscrivere l’esercizio del potere discrezionale delle autorità nazionali affinché esso non sia usato in modo arbitrario” <sup>(20)</sup>.

Una disposizione come quella contenuta nell’art. 55a, comma 4, della Legge sul trasporto marittimo non sembra, invece, fare riferimento a un criterio oggettivo e prevedibile, ampliando così ingiustificatamente la discrezionalità dell’Agenzia nel rilascio delle concessioni in modo da determinare, di fatto, una ingiustificata restrizione della libertà di prestazione dei servizi di cabotaggio.

---

<sup>(20)</sup> Cfr. C. giust. CE 20 febbraio 2001, C-205/99, *cit.*, punti 21-22, 38; v. anche: C. giust. CEE C-76/90, *Säger*, in *Raccolta*, I-4221, punto 12; C. giust. CE 9 agosto 1994, C-43/93, *cit.*, I-3803, punto 14; C. giust. CE 28 marzo 1996, C-272/94, *Guiot*, in *Raccolta*, I-1905, punto 10; C. giust. CE 18 giugno 1998, C-266/96, *Corsica Ferries France*, in *Raccolta*, I-3949, punto 56; C. giust. CE 23 novembre 1999, C-369/96 e C-376/96, *Arblade e al.*, in *Raccolta*, I-8453, punto 33.