

SENTENZA DELLA CORTE

10 dicembre 1991 *

Nel procedimento C-179/90,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Tribunale di Genova nella causa dinanzi ad esso pendente fra

Merci Convenzionali Porto di Genova SpA

e

Siderurgica Gabrielli SpA,

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 7, 30, 85, 86 e 90 del Trattato CEE,

LA CORTE,

composta dai signori O. Due, presidente, Sir Gordon Slynn, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse e P. J. G. Kapteyn, presidenti di sezione, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodriguez Iglesias e M. Diez de Velasco, giudici,

avvocato generale: W. Van Gerven

cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la Merci Convenzionali Porto di Genova SpA, dagli avvocati Sergio Medina e Giuseppe Ferraris, del foro di Genova,

* Lingua processuale: l'italiano.

— per la Siderurgica Gabrielli SpA, dagli avvocati Giuseppe Conte e Giuseppe Michele Giacomini, del foro di Genova,

— per la Commissione delle Comunità europee, dal sig. Enrico Traversa, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, assistito dall'avvocato Renzo Maria Morresi, del foro di Bologna,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della Merci Convenzionali Porto di Genova SpA, della Siderurgica Gabrielli SpA e della Commissione all'udienza del 30 maggio 1991,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 19 settembre 1991,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con ordinanza 6 aprile 1990, pervenuta alla Corte il 7 giugno seguente, il Tribunale di Genova ha sollevato, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, due questioni pregiudiziali sull'interpretazione degli artt. 7, 30, 85, 86 e 90 del Trattato.
- 2 Le questioni sono sorte nell'ambito di una controversia fra le ditte Merci Convenzionali Porto di Genova SpA (in prosieguo: la « Merci ») e Siderurgica Gabrielli SpA (in prosieguo: la « Siderurgica ») in merito all'esecuzione di operazioni di sbarco di merci nel porto di Genova.
- 3 Dal fascicolo trasmesso alla Corte risulta che in Italia le operazioni di imbarco, sbarco, trasbordo, deposito e movimento in genere delle merci e di ogni altro ma-

teriale nel porto sono riservate, a norma dell'art. 110 del codice della navigazione, a compagnie portuali i cui lavoratori, che ne sono altresì i soci, devono possedere, a norma degli artt. 152 e 156 del regolamento per la navigazione marittima, la cittadinanza italiana. L'inosservanza dei diritti esclusivi attribuiti alle compagnie portuali viene punita con sanzioni penali comminate dall'art. 1172 del codice della navigazione.

- 4 L'esercizio delle operazioni portuali per conto terzi è concesso, ai sensi dell'art. 111 del codice della navigazione, a imprese portuali. Per l'esecuzione delle operazioni portuali queste imprese, che sono in generale società di diritto privato, devono servirsi esclusivamente delle compagnie portuali.

- 5 In applicazione della normativa italiana, la Siderurgica si è rivolta alla Merci, titolare del diritto esclusivo di espletare nel porto di Genova le operazioni relative alle merci convenzionali, per lo sbarco di una partita di acciaio importato dalla Repubblica federale di Germania, anche se lo sbarco avrebbe potuto essere direttamente effettuato dal personale della nave. La Merci si rivolgeva a sua volta, per la operazioni di sbarco, alla Compagnia portuale di Genova.

- 6 Il ritardo nello sbarco delle merci, dovuto in particolare a scioperi dei lavoratori della Compagnia portuale, è all'origine della lite fra la Siderurgica e la Merci. Nell'ambito di tale lite la Siderurgica ha chiesto il risarcimento del danno subito a causa del ritardo e la ripetizione degli importi versati, da essa considerati sproporzionati alle prestazioni rese. Il Tribunale di Genova, chiamato a dirimere la controversia, ha deciso di sospendere il procedimento sino a che la Corte di giustizia non si sia pronunciata sulle seguenti questioni pregiudiziali:
 - « 1) Se allo stato attuale del diritto comunitario, nel caso di importazione, via mare, nel territorio di uno Stato membro della CEE, di merci provenienti da altro Stato membro della stessa Comunità, le disposizioni dell'art. 90 del Trattato istitutivo della CEE e i divieti sanciti dagli artt. 7, 30, 85 e 86 del Trattato medesimo attribuiscono ai soggetti dell'ordinamento comunitario di-

ritti che gli Stati membri sono tenuti a rispettare, nell'ipotesi in cui ad un'impresa e/o compagnia portuale, costituita da sole maestranze di cittadinanza nazionale, sia riservata, in esclusiva ed a tariffe obbligatoriamente determinate, l'esecuzione delle operazioni di carico e scarico delle merci nei porti nazionali, anche in presenza della possibilità di effettuare tali operazioni con i mezzi ed il personale di bordo;

2) oppure se un'impresa e/o compagnia portuale, formata da sole maestranze di cittadinanza nazionale, alla quale sia riservata, in esclusiva ed a tariffe obbligatoriamente determinate, l'esecuzione delle operazioni di carico e scarico delle merci nei porti nazionali, costituisca un'impresa incaricata della gestione di servizi di interesse economico generale, ai sensi dell'art. 90, secondo comma, del Trattato istitutivo della CEE, nei cui confronti l'applicazione delle disposizioni del primo comma dello stesso articolo 90 e dei divieti imposti dagli artt. 7, 30, 85 e 86 del citato Trattato possa ostare all'adempimento, da parte delle medesime, della specifica missione loro affidata ».

7 Per una più ampia illustrazione degli antefatti, dello svolgimento del procedimento, nonché delle osservazioni scritte presentate alla Corte, si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

Sulla prima questione

8 Con la prima questione il giudice nazionale intende in sostanza accertare se il combinato disposto dell'art. 90, n. 1, e degli artt. 7, 30 e 86 del Trattato osti alla normativa di uno Stato membro che attribuisca ad un'impresa stabilita in questo Stato il diritto esclusivo di esercizio delle operazioni portuali e le imponga, per l'espletamento di dette operazioni, di servirsi di una compagnia portuale composta esclusivamente da maestranze nazionali, e se queste disposizioni conferiscano ai singoli dei diritti che i giudici nazionali devono tutelare.

- 9 Per risolvere la questione nei termini in cui è stata riformulata occorre rilevare anzitutto che un'impresa portuale la quale fruisce dell'esclusiva d'esercizio delle operazioni portuali per conto terzi e una compagnia portuale che ha l'esclusiva per l'esecuzione delle operazioni portuali vanno considerate imprese cui lo Stato riconosce diritti esclusivi ai sensi dell'art. 90, n. 1, del Trattato.
- 10 Questa disposizione stabilisce che nei confronti di tali imprese gli Stati membri non emanano né mantengono alcuna misura contraria alle norme del Trattato, specialmente a quelle che figurano nell'art. 7 e a quelle in materia di concorrenza.
- 11 Per quel che riguarda in primo luogo il requisito di cittadinanza imposto alle maestranze della Compagnia portuale, va ricordato anzitutto che, conformemente alla giurisprudenza, l'art. 7 del Trattato, che sancisce il principio generale del divieto di discriminazioni fondate sulla nazionalità, tende ad applicarsi autonomamente solo nelle situazioni disciplinate dal diritto comunitario per le quali il Trattato non stabilisce norme specifiche di non discriminazione (v. ad es. sentenza 30 maggio 1989, Commissione/Grecia, punti 12 e 13 della motivazione, causa 305/87, Racc. pag. 1461; sentenza 7 marzo 1991, Masgio, punto 12 della motivazione, causa C-10/90, Racc. pag. I-1119).
- 12 Ora, per quel che riguarda i lavoratori subordinati, questo principio è stato attuato in concreto dall'art. 48 del Trattato.
- 13 Si deve ricordare in proposito che l'art. 48 del Trattato osta anzitutto alla normativa di uno Stato membro che riservi ai cittadini di quest'ultimo il diritto di lavorare per un'impresa di questo Stato com'è la Compagnia del Porto di Genova, chiamata in causa dinanzi al giudice a quo. Come la Corte ha già dichiarato (v. ad es. sentenza 3 luglio 1986, Lawrie-Blum, punto 17 della motivazione, causa 66/85, Racc. pag. 2121), la nozione di lavoratore ai sensi dell'art. 48 del Trattato presuppone che una persona fornisca, per un certo periodo di tempo, a favore di un'altra persona e sotto la direzione di quest'ultima, prestazioni in contropartita delle quali riceve una retribuzione. Ora, su questa qualificazione non incide il fatto che il

lavoratore, pur trovandosi in un rapporto di subordinazione nei confronti dell'impresa, sia vincolato agli altri lavoratori di quest'ultima da un legame di natura associativa.

- 14 In secondo luogo, a proposito dei diritti esclusivi, occorre rilevare anzitutto che, riguardo all'interpretazione dell'art. 86 del Trattato, per giurisprudenza costante l'impresa che fruisce di un monopolio legale su una parte sostanziale del mercato comune può essere considerata un'impresa che occupa una posizione dominante ai sensi dell'art. 86 del Trattato (v. sentenza 23 aprile 1991, Höfner, punto 28 della motivazione, causa C-41/90, Racc. pag. I-1979; sentenza 18 giugno 1991, ERT, punto 31 della motivazione, causa C-260/89, Racc. pag. I-2925).
- 15 Quanto alla delimitazione del mercato di cui è causa, dal provvedimento di rinvio risulta che detto mercato è quello dell'organizzazione per conto terzi e dell'esecuzione delle operazioni portuali relative all'ordinario trasporto merci nel porto di Genova. Tenuto conto in particolare del volume del traffico in tale porto e della sua rilevanza rispetto al complesso delle attività d'importazione ed esportazione marittime nello Stato membro interessato, si deve ravvisare in questo mercato una parte sostanziale del mercato comune.
- 16 Va poi precisato che il semplice fatto di creare una posizione dominante mediante la concessione di diritti esclusivi, ai sensi dell'art. 90, n. 1, del Trattato, non è di per sé incompatibile con l'art. 86.
- 17 Tuttavia la Corte ha avuto modo di dichiarare al riguardo che uno Stato membro contravviene ai divieti posti da queste due disposizioni quando l'impresa di cui trattasi è indotta, col mero esercizio dei diritti esclusivi che le sono attribuiti, a sfruttare abusivamente la sua posizione dominante (v. sentenza 23 aprile 1991, Höfner, già citata, punto 29 della motivazione) o quando questi diritti sono atti a produrre una situazione in cui l'impresa è indotta a commettere abusi del genere (v. sentenza 18 giugno 1991, ERT, già citata, punto 37 della motivazione).

- 18 Ai sensi dell'art. 86, secondo comma, lett. a), b) e c), del Trattato, tali pratiche abusive possono consistere in particolare nell'imporre, a chi richiede i servizi di cui è causa, prezzi d'acquisto o altre condizioni di transazione non eque, nel limitare lo sviluppo tecnico a danno dei consumatori e nell'applicare nei rapporti commerciali con gli altri contraenti condizioni dissimili per prestazioni equivalenti.
- 19 A questo proposito emerge dalla fattispecie descritta dal giudice nazionale e discussa dinanzi alla Corte che le imprese cui sono stati riconosciuti diritti esclusivi, secondo le modalità definite dalla normativa nazionale di cui è causa, sono per questa ragione indotte ad esigere il pagamento di servizi non richiesti, o a fatturare prezzi sproporzionati oppure a non servirsi della tecnologia moderna, con conseguente aumento dei costi delle operazioni e ritardi nella loro esecuzione, ovvero ancora a concedere riduzioni di prezzo a taluni utenti compensate allo stesso tempo mediante aumenti dei prezzi fatturati ad altri utenti.
- 20 Stando così le cose, si deve dichiarare che uno Stato membro crea una situazione contraria all'art. 86 del Trattato quando emana una normativa, come quella di cui trattasi dinanzi al giudice di rinvio, atta ad incidere sul commercio fra Stati membri come si verifica nella fattispecie di cui alla causa principale, alla luce degli elementi menzionati al punto 15 della motivazione della presente sentenza in merito alla rilevanza del traffico nel porto di Genova.
- 21 Per quanto riguarda l'interpretazione dell'art. 30 del Trattato richiesta dal giudice nazionale, è sufficiente rammentare che una normativa nazionale che finisca col facilitare uno sfruttamento abusivo di posizione dominante atto a pregiudicare il commercio intracomunitario è di regola incompatibile con questo articolo, che vieta le restrizioni quantitative all'importazione, nonché qualsiasi misura di effetto equivalente (v. sentenza 16 novembre 1977, Inno, punto 35 della motivazione, causa 13/77, Racc. pag. 2115), in quanto tale normativa renda più onerose e pertanto ostacoli le importazioni di merci in provenienza da altri Stati membri.

- 22 Nella causa principale risulta dagli accertamenti effettuati dal giudice nazionale che lo sbarco delle merci avrebbe potuto essere effettuato dall'equipaggio della nave a costi inferiori e che il ricorso obbligatorio ai servizi delle due imprese titolari di diritti esclusivi ha comportato costi supplementari ed era quindi, a causa delle conseguenze sui prezzi delle merci, atto ad incidere sulle importazioni.
- 23 Occorre sottolineare in terzo luogo che, anche nell'ambito dell'art. 90, le disposizioni degli artt. 30, 48 e 86 del Trattato hanno efficacia diretta ed attribuiscono ai singoli dei diritti che i giudici nazionali devono tutelare (v. in particolare, per l'art. 86 del Trattato, la sentenza 30 aprile 1974, Sacchi, punto 18 della motivazione, causa 155/73, Racc. pag. 409).
- 24 La prima questione, nei termini in cui è stata riformulata, va quindi risolta nel senso che
- il combinato disposto dell'art. 90, n. 1, e degli artt. 30, 48 e 86 del Trattato CEE osta alla normativa di uno Stato membro che conferisca ad un'impresa stabilita in questo Stato il diritto esclusivo d'esercizio delle operazioni portuali e le imponga di servirsi, per l'esecuzione di dette operazioni, di una compagnia portuale composta esclusivamente di maestranze nazionali;
 - il combinato disposto degli artt. 30, 48 e 86, e dell'art. 90 del Trattato, attribuisce ai singoli dei diritti che i giudici nazionali devono tutelare.

Sulla seconda questione

- 25 Con la seconda questione il giudice nazionale domanda in sostanza se l'art. 90, n. 2, del Trattato debba essere interpretato nel senso che un'impresa o una compagnia portuale che si trovi nella situazione descritta nella prima questione vada considerata incaricata della gestione di servizi d'interesse economico generale, ai sensi di questa disposizione.

- 26 Per risolvere detta questione occorre ricordare che la deroga all'applicazione delle norme del Trattato prevista dall'art. 90, n. 2, del Trattato stesso è subordinata non solo al fatto che i pubblici poteri abbiano affidato all'impresa di cui trattasi la gestione di un servizio economico d'interesse generale, ma anche al fatto che l'applicazione delle norme del Trattato osti all'adempimento della specifica missione affidatale e che non venga compromesso l'interesse della Comunità (v. sentenza 3 ottobre 1985, CBEM, punto 17 della motivazione, causa 311/84, Racc. pag. 3261; sentenza 23 aprile 1991, Höfner, già citata, punto 24 della motivazione).
- 27 Si deve rilevare in proposito che non risulta dagli atti di causa trasmessi dal giudice nazionale né dalle osservazioni presentate alla Corte che l'interesse economico generale legato alle operazioni portuali abbia un carattere specifico rispetto a quello di altre attività della vita economica e nemmeno che, se così fosse, l'applicazione delle norme del Trattato, in particolare di quelle in materia di concorrenza e in materia di libera circolazione, osterebbe all'adempimento di siffatta missione.
- 28 La seconda questione va pertanto risolta dichiarando che l'art. 90, n. 2, del Trattato deve essere interpretato nel senso che un'impresa o compagnia portuale che si trovi nella situazione descritta nella prima questione non può essere considerata, unicamente in base agli elementi risultanti da tale descrizione, incaricata della gestione di servizi d'interesse economico generale ai sensi di detta disposizione.

Sulle spese

- 29 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, che ha presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, a cui spetta quindi pronunciarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottoposte dal Tribunale di Genova con ordinanza 6 aprile 1990, dichiara:

- 1) Il combinato disposto dell'art. 90, n. 1, e degli artt. 30, 48 e 86 del Trattato CEE osta alla normativa di uno Stato membro che conferisca ad un'impresa stabilita in questo Stato il diritto esclusivo d'esercizio delle operazioni portuali e le imponga di servirsi, per l'esecuzione di dette operazioni, di una compagnia portuale composta esclusivamente di maestranze nazionali.
- 2) Il combinato disposto degli artt. 30, 48 e 86, e dell'art. 90 del Trattato, attribuisce ai singoli dei diritti che i giudici nazionali devono tutelare.
- 3) L'art. 90, n. 2, del Trattato deve essere interpretato nel senso che un'impresa o compagnia portuale che si trovi nella situazione descritta nella prima questione non può essere considerata, unicamente in base agli elementi risultanti da tale descrizione, incaricata della gestione di servizi d'interesse economico generale ai sensi di detta disposizione.

Due	Slynn	Joliet	Schockweiler
Grévisse	Kapteyn	Mancini	Kakouris
Moitinho de Almeida	Rodríguez Iglesias		Diez de Velasco

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 10 dicembre 1991.

Il cancelliere
J.-G. Giraud

Il presidente
O. Due