CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F. G. JACOBS presentate il 7 marzo 1991 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Nella presente causa una società francese di trasporti con autobus (la SARL Schiocchet, in prosieguo: la « Schiocchet ») chiede l'annullamento di una decisione della Commissione indirizzata alla Francia e al Lussemburgo che compone la controversia fra questi Stati in merito all'istituzione di un servizio internazionale di autobus. La decisione stabiliva che le competenti autorità lussemburghesi autorizzavano una società lussemburghese di trasporti con autobus (la SARL Autocars Émile Frisch, in prosieguo: la « Frisch ») a istituire un « servizio regolare specializzato » allo scopo di trasportare lavoratori residenti a Thil e in varie altre località della Lorena ad una fabbrica di porcellana situata nella città di Lussemburgo gestita da una società denominata « Villeroy & Boch ».

2. La decisione impugnata veniva adottata a norma dell'art. 14 del regolamento (CEE) del Consiglio 28 febbraio 1972, n. 517, relativo alla fissazione di norme comuni per i servizi regolari e per i servizi regolari specializzati effettuati con autobus tra gli Stati membri (GU L 67, pag. 19). In base a questo regolamento, per un servizio di autobus come quello di cui trattasi occorre il rilascio di un'autorizzazione. La decisione di concedere o negare l'autorizzazione dev'essere adottata di comune accordo fra gli Stati membri sul cui territorio sono situate le fermate per la salita e la discesa dei passeggeri (art. 13). Qualora gli Stati membri interessati non possano giungere ad un accordo, la controversia può essere risolta dalla Commissione (art. 14).

3. I criteri in base ai quali viene adottata la decisione di concedere o negare l'autorizzazione sono stabiliti dall'art. 8 del regolamento n. 517/72, che dispone quanto segue:

« 1. L'esame di una domanda per l'istituzione di un servizio regolare o di un servizio regolare specializzato ha lo scopo di stabilire se le esigenze del traffico oggetto della domanda non siano già assicurate in maniera soddisfacente, sia sul piano qualitativo che su quello quantitativo, dai servizi esistenti di trasporto di persone.

2. All'atto dell'esame di cui al paragrafo 1 sono prese soprattutto in considerazione:

a) le necessità di trasporto attuali e prevedibili che il richiedente tende a soddisfare;

b) per i servizi regolari, la situazione del mercato dei trasporti di persone nelle zone interessate.

* Lingua originale: l'inglese.

3. All'atto dell'esame di cui al paragrafo 1, può altresì essere presa in considerazione la possibilità per i vettori che già svolgono la loro attività nelle zone interessate di organizzare un servizio equivalente ».

4. Nella causa di specie, la Frisch ha presentato il 9 gennaio 1986 una domanda di autorizzazione alle autorità lussemburghesi. Queste autorità erano favorevoli alla concessione di un'autorizzazione, mentre le autorità francesi si opponevano al servizio di cui trattasi, in quanto esso avrebbe danneggiato gli interessi della Schiocchet e avrebbe alterato l'equilibrio fino allora esistente fra la Schiocchet stessa e la Frisch (v. allegato III del ricorso). Il Lussemburgo sottoponeva la controversia all'esame della Commissione, la quale il 7 settembre 1989 adottava la decisione impugnata (decisione 89/524/CEE, GU L 272, pag. 18).

5. La Commissione basava la sua decisione, fra l'altro, sui seguenti motivi:

— il servizio proposto rispondeva ai criteri stabiliti dall'art. 8 del regolamento n. 517/72;

— esso soddisfaceva un reale bisogno, poiché avrebbe fornito un servizio di trasporto con un orario conveniente per una cinquantina di lavoratori che ancora non disponevano di un trasporto pubblico per recarsi alla fabbrica Villeroy & Boch, (il quale) consentisse loro di arrivare a detta fabbrica e di partire dalla stessa alle ore 6 e alle ore 14;

— esso avrebbe servito talune località per le quali non vi era un trasporto pubblico per detti orari;

— l'orario del servizio proposto dalla Frisch era più conveniente di quello proposto dalla Schiocchet per il turno delle ore 6;

— la Schiocchet non prevedeva alcun servizio che provvedesse per il turno delle ore 14.

6. La Schiocchet ha presentato il suo ricorso avverso detta decisione il 20 novembre 1989. La Commissione non contesta la ricevibilità in forza dell'art. 173 del Trattato, ed io ammetto che la decisione controversa riguarda direttamente e individualmente la Schiocchet. Si può inoltre osservare che, poiché la decisione impugnata è stata pubblicata il 21 settembre 1989, il ricorso è stato presentato entro il termine di due mesi stabilito dall'art. 173.

7. La Schiocchet deduce tre mezzi:

« In primo luogo, la Commissione avrebbe dovuto adottare una decisione negativa per la domanda della Frisch data la " lunga tradizione d'illegalità " di questa società, mentre la Schiocchet ha sempre rispettato scrupolosamente la normativa vigente. Fra gli anni 1970 e 1976 la Frisch ha fornito un servizio di trasporto per i lavoratori della Villeroy & Boch senza disporre dell'autorizzazione prescritta dal regolamento n. 517/72. La Frisch ha continuato la sua " tradizione d'illegalità " modificando l'orario e l'itinerario del servizio che era stato oggetto della decisione impugnata senza previa autorizzazione, in contrasto con l'art.

4, n. 2, del regolamento n. 517/72. In particolare, l'autobus del mattino parte attualmente alle ore 4.30, invece delle ore 4.20, e di fatto la sua linea di trasporti non fa servizio in tre località menzionate nell'autorizzazione.

In secondo luogo, la Commissione avrebbe dovuto adottare una decisione negativa in quanto non erano soddisfatti i presupposti di cui all'art. 8 del regolamento n. 517/72. L'art. 8, n. 2, lett. a), stabilisce che siano prese in considerazione " le necessità di trasporto attuali e prevedibili che il richiedente tende a soddisfare ". La Commissione avrebbe dovuto comprendere che le necessità di trasporto che la Frisch intendeva soddisfare erano già soddisfatte, almeno in parte, dalla Schiocchet. Parte della linea che la Frisch intendeva gestire è già servita dalla Schiocchet, la quale trasporta anche i dipendenti della Villeroy & Boch. Il resto della linea costituisce oggetto di domande di autorizzazione presentate dalla Schiocchet al fine di estendere i suoi servizi. Queste domande sono precedenti la domanda della Frisch volta a ottenere l'autorizzazione d'istituire il servizio controverso.

In terzo luogo, la decisione impugnata ha l'effetto di escludere la Schiocchet dalla linea di cui trattasi e pone la Frisch in una situazione di monopolio ».

8. Le parti non esaminano la questione di quale margine di discrezionalità la Commissione disponga quando adotta una decisione in forza dell'art. 14 del regolamento n. 517/72, o in quale misura la Corte debba consentire il sindacato sulla fondatezza di tale decisione. Qualora la decisione debba essere considerata nel senso che richiede la valutazione di una situazione economica complessa, il sindacato giurisdizionale si limiterebbe alla questione se la Commissione abbia commesso un errore manifesto o uno sviamento di potere o se abbia manifestamente superato i limiti del suo potere discrezionale (v., ad esempio, sentenza Roquette/Francia, causa 29/77, Racc. pag. 1835). Anche se la decisione impugnata non ha comportato la valutazione di una situazione economica complessa, è pur vero che dev'essere limitata la portata del sindacato giurisdizionale che la Corte deve esercitare. La Corte non deve sostituire il proprio giudizio a quello della Commissione.

9. Non vi sono elementi in base ai quali considerare che la Schiocchet ha dimostrato che la Commissione ha superato i limiti del suo potere discrezionale decidendo che il servizio proposto dalla Frisch doveva essere autorizzato.

10. Per quanto riguarda il primo mezzo, relativo alla « lunga tradizione d'illegittimità » della Frisch, la Commissione giustamente osserva che l'illegittimità di cui trattasi è venuta meno il 10 agosto 1982, quando la Commissione ha adottato la decisione 82/595/CEE (GU L 244, pag. 32). Dopo questa data i servizi gestiti dalla Frisch sono stati debitamente autorizzati. Asserite irregolarità commesse prima di detta data non potevano essere prese in considerazione nell'ambito di una decisione adottata nel 1989. Per quanto attiene alle modifiche non autorizzate apportate al servizio successivamente all'adozione della decisione impugnata, la Commissione osserva che non poteva prendere in considerazione un'asserita illegittimità ancora inesistente.

11. In ogni caso, le modifiche non erano rilevanti ed è dubbio se richiedessero un'autorizzazione. Poiché il servizio di cui trattasi è destinato proprio agli operai della Villeroy

& Boch, e non al pubblico in generale, sarebbe evidentemente inutile effettuare fermate in località dove nessuno di detti lavoratori risiede attualmente. Ciò potrebbe essere il motivo per cui la Frisch ha deciso di escludere tre località dalla linea. L'eliminazione di tre fermate spiega forse perché l'autobus può partire dieci minuti dopo di quanto originariamente previsto. Tuttavia, il servizio attualmente fornito dalla Frisch è essenzialmente lo stesso servizio di quello che è stato autorizzato con la decisione 89/524; esso ha lo scopo di consentire agli operai della Villeroy & Boch residenti in varie località della Lorena di arrivare in tempo a Lussemburgo. Stando così le cose, mi chiedo se modifiche minime dell'orario e della linea, come quelle che — a quanto pare — sono state effettuate nella fattispecie, richiedano un'autorizzazione previa in forza dell'art. 4, n. 2, del regolamento n. 517/72, che va interpretato in modo non rigido e in base al buon senso.

12. Non è neanche convincente il mezzo relativo ai presupposti enunciati dall'art. 8 del regolamento n. 517/72. In forza dell'art. 8, n. 1, del regolamento la Commissione era tenuta ad esaminare se il servizio del traffico oggetto della domanda della Frisch non fosse già assicurato in modo soddisfacente dai servizi esistenti. L'art. 8, n. 2, prescriveva che si prendessero in considerazione « le necessità di trasporto attuali e prevedibili che il richiedente tende a soddisfare ». Come la Commissione ha osservato, i servizi offerti dalla Schiocchet non sopperivano ai bisogni dei lavoratori della Villeroy & Boch in modo così soddisfacente come quelli proposti dalla Frisch, in quanto a) talune località non venivano servite dalla Schiocchet e b) l'orario della Schiocchet non corrispondeva ai turni di lavoro della Villeroy & Boch (in particolare, la Schiocchet non forniva alcun servizio per il turno del pomeriggio).

13. L'ultimo mezzo dedotto dalla Schiocchet consiste nel sostenere che la decisione la esclude dalla linea di cui trattasi e conferisce un monopolio alla Frisch. Il nocciolo di questo argomento consiste nell'assunto secondo cui il servizio autorizzato con l'impugnata decisione costituisce in parte un doppione del servizio gestito dalla Schiocchet e nel fatto che la concorrenza della Frisch danneggerà la Schiocchet in modo tale che essa sarà costretta a terminare la gestione di questa linea, lasciando così la Frisch in una situazione di monopolio. Non penso che questo argomento sia convincente, per vari motivi.

14. In primo luogo, come la Commissione osserva, essa non era tenuta, in sede di esame di una domanda d'istituzione di un servizio regolare specializzato, a tener conto della « situazione del mercato dei trasporti di persone », ai sensi dell'art. 8, n. 2, lett. b), del regolamento n. 517/72; essa doveva soltanto esaminare se il servizio del trasporto di persone oggetto della domanda fosse fornito soddisfacentemente dai servizi esistenti di trasporto di persone. Come ho già rilevato a proposito del secondo mezzo, la Commissione ha fornito validi motivi che consentono di concludere nel senso che questa questione doveva essere risolta negativamente.

15. In secondo luogo, il servizio gestito dalla Schiocchet è diverso da quello organizzato dalla Frisch in quanto a) non è riservato ai lavoratori della fabbrica Villeroy & Boch, ma è destinato a tutti i passeggeri e b) effettua fermate un po' più tardi e, per

questo motivo, può interessare persone che lavorino secondo un orario « normale », invece di lavoratori il cui turno di lavoro inizia alle ore 6. Nel controricorso la Commissione osserva che l'autobus della Schiocchet giunge a Lussemburgo alle ore 6.45, e per questo motivo non può quindi essere utile per i lavoratori il cui turno inizia alle ore 6. Nella replica la Schiocchet non tenta di replicare direttamente su questo punto, ma si limita a far riferimento a testimonianze, allegate al ricorso, rilasciate da operai della Villeroy & Boch, i quali dichiarano di essere soddisfatti del servizio della Schiocchet. Non viene precisato se queste persone lavorino o meno per il turno delle ore 6. Ammesso che ne facciano parte, è difficile comprendere come esse possano essere soddisfatte di un servizio che le porta al lavoro alle ore 6.45. Stando così le cose, non si possono formulare obiezioni nei confronti della Commissione, la quale ha concluso che i lavoratori della Villeroy & Boch destinati ai turni delle ore 6 e delle ore 14 sarebbero stati meglio serviti da un servizio specializzato che rispondesse ai loro specifici bisogni portandoli direttamente e in tempo al loro luogo di lavoro.

16. Anche se l'effetto della decisione della Commissione sulla concorrenza costituisse un fattore da prendere in considerazione, e anche se la decisione potesse privare la Schiocchet di una piccola parte della sua clientela, non penso che un effetto potenziale così limitato possa essere sufficiente a rendere illegittima la decisione.

17. Di conseguenza ritengo che la Corte debba respingere il ricorso e condannare la ricorrente alle spese.