CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ

presentate l'11 luglio 1996 *

A — Introduzione

1. Il presente procedimento d'impugnazione offre per la prima volta alla Corte l'opportunità di pronunciarsi circa la delimitazione degli ambiti di applicazione del regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento di applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato CEE [1], da un lato, e del regolamento (CEE) del Consiglio 19 luglio 1968, n. 1017, relativo all'applicazione di regole di concorrenza ai settori dei trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili [2], dall'altro.

2. Il ricorso è stato proposto contro la sentenza del Tribunale di primo grado 6 giugno 1995 [3], con la quale il Tribunale ha annullato la decisione della Commissione 25 novembre 1992, 92/568/CEE [4], relativa a un procedimento a norma dell'art. 85 del Trattato CEE.

3. Il procedimento avviato dalla Commissione verteva sulle condizioni fissate dall'Union internationale des chemins de fer (in prosieguo: la «UIC») per la vendita, da parte di agenzie di viaggi, di biglietti per il trasporto ferroviario internazionale di persone. Le aziende ferroviarie che partecipano a tale trasporto internazionale di persone cooperano tra loro per la prestazione di questi servizi. Al riguardo, il prezzo di un biglietto corrisponde, in genere, alla somma delle tariffe relative alle tratte nazionali di competenza di ciascuna azienda ferroviaria. Successivamente, ha luogo una compensazione tra le aziende in modo da garantire a ciascuna di esse la parte del prezzo corrispondente alla sua prestazione.

4. Questi biglietti internazionali possono essere venduti direttamente dalle aziende ferroviarie o da agenzie di viaggi autorizzate. Queste ultime ricevono da ciascuna azienda che prende parte al trasporto una provvigione proporzionale all'introito spettante alla relativa azienda. Del pari, quando un'azienda ferroviaria vende direttamente un biglietto di trasporto internazionale riceve una provvigione dalle altre aziende ferroviarie che prendono parte al trasporto.

5. La scheda 130 «agenzie di viaggi» (in prosieguo: la «scheda 130»), elaborata nel 1952 dalla UIC e da allora più volte aggiornata, disciplina determinati aspetti dei rapporti tra

* Lingua originale: il tedesco.

1 — GU 1962, n. 13, pag. 204.

2 — GU L 175, pag. 1.

3 — Causa T-14/93, Union internationale des chemins de fer/Commissione (Racc. pag. II-1503).

4 — GU L 366, pag. 47.

aziende ferroviarie e agenzie di viaggi. Le disposizioni controverse sono puntualmente citate nella sentenza del Tribunale [5]. Nel prosieguo verranno quindi sottolineati solo i punti più importanti.

6. Ai sensi dell'art. 1.1 della scheda 130, l'autorizzazione viene accordata alle agenzie di viaggi dalla principale azienda ferroviaria del paese in cui le agenzie hanno sede. Per l'autorizzazione alla vendita di biglietti internazionali occorre in via di principio l'assenso delle altre aziende ferroviarie che prendono parte al trasporto. Tuttavia le aziende possono prevedere eccezioni a tale regola nell'ambito di accordi di reciprocità stipulati tra di loro.

7. L'art. 3.2 della scheda 130 impone alle aziende, tra l'altro, l'obbligo di concedere una provvigione sulle loro parti di biglietti internazionali alle agenzie di viaggi, se queste non hanno emesso direttamente biglietti, ma li hanno acquistati dall'azienda che le ha autorizzate. Ciò a condizione che il contratto stipulato dalle agenzie interessate con l'azienda non autorizzi le agenzie stesse ad emettere questi biglietti. Alle aziende è raccomandato di assegnare, su tali biglietti, «una percentuale di provvigione inferiore (5%) a quella concessa per i biglietti emessi direttamente dalle agenzie (...)».

5 — Loc. cit. (nota 3), punto 4 e ss.

8. L'art. 4 della scheda 130 rinvia all'allegato 4 della scheda per quanto riguarda le percentuali di provvigione. Da tale allegato si desume che la percentuale di provvigione concessa alle agenzie autorizzate da un'azienda estera era, nel periodo considerato, pari al 10% per le aziende ferroviarie di undici dei dodici Stati allora membri della Comunità [6].

Ai sensi dell'art. 4.3 della scheda, la percentuale di provvigione era «in linea di massima fissata a un tasso uniforme del 10%».

9. L'art. 1.3 della scheda 130 raccomanda alle aziende ferroviarie di utilizzare, nei loro accordi con le agenzie di viaggi, le clausole del contratto tipo figuranti nell'allegato 1 della scheda. In forza dell'art. 4.3 di questo contratto tipo, l'agenzia di viaggio si impegna tra l'altro a «non favorire nella sua pubblicità, nelle sue offerte e nei suoi consigli alla clientela i mezzi di trasporto concorrenti a detrimento del servizio ferroviario (...)». Gli artt. 4.6 e 4.7 del contratto tipo prevedono l'obbligo per le agenzie di viaggi di attenersi, nella vendita dei biglietti, ai prezzi comunicati loro dalle aziende ferroviarie.

10. Nella sua decisione la Commissione era pervenuta alla conclusione che la UIC, con l'adozione e la distribuzione della scheda

6 — Soltanto l'azienda ferroviaria italiana concedeva una provvigione del 6% per i biglietti acquistati nelle stazioni e del 9% per quelli emessi dalle agenzie di viaggi.

130, aveva violato l'art. 85, n. 1, del Trattato. Più precisamente, gli addebiti mossi erano i seguenti:

«— il controllo assoluto, riconosciuto a ciascuna impresa ferroviaria nazionale, sull'autorizzazione delle agenzie di viaggi;

— la fissazione di condizioni comuni per la concessione delle provvigioni;

— la fissazione di una percentuale uniforme per le provvigioni;

— l'obbligo per le agenzie di stilare e vendere i biglietti ai prezzi ufficiali indicati nelle tariffe;

— il divieto, per le agenzie di viaggi, di favorire, nelle loro offerte o nei loro consigli alla clientela, mezzi di trasporto concorrenti» [7].

7 — Art. 1 della decisione (loc. cit., nota 4).

Contemporaneamente la Commissione infliggeva alla UIC, per tali infrazioni, un'ammenda pari a un milione di ECU (art. 3 della decisione).

11. La UIC ha di conseguenza proposto un ricorso dinanzi al Tribunale, chiedendo l'annullamento della decisione della Commissione. In subordine, essa ha concluso per l'annullamento dell'art. 3 della decisione o la riduzione dell'ammenda.

Nell'ambito della sua domanda principale la ricorrente ha fatto valere, in particolare, che la Commissione aveva fondato la propria decisione sul regolamento n. 17, anziché sul regolamento n. 1017/68. Essa ha inoltre dedotto la violazione, commessa con tale decisione, dell'art. 85, nn. 1 e 3, del Trattato nonché dell'art. 5 del regolamento n. 1017/68. Inoltre, ha lamentato la violazione dei diritti della difesa. Infine, la ricorrente ha dedotto l'insufficienza di motivazione della decisione della Commissione.

12. Il Tribunale si è limitato all'esame del primo dei suddetti motivi, relativo all'omessa considerazione, da parte della Commissione, della portata del regolamento n. 1017/68.

13. Nella decisione impugnata la Commissione aveva addotto tre considerazioni per giustificare la scelta del regolamento n. 17 anziché del regolamento n. 1017/68 come fondamento giuridico [8]. In primo luogo, essa aveva argomentato che la scheda 130 della UIC disciplinava l'autorizzazione delle agenzie di viaggi e la vendita di biglietti da parte di queste ultime. Ciò «non riguarda "direttamente" la prestazione di trasporto» [9], come richiesto dal terzo 'considerando' del regolamento del Consiglio 26 novembre 1962, n. 141, relativo alla non applicazione del regolamento del Consiglio n. 17 relativo al settore dei trasporti [10]. In secondo luogo, la Corte, nella sentenza VVR [11], avrebbe già riconosciuto che le agenzie di viaggi esercitano un'attività di prestazione di servizi autonoma. Tale attività autonoma non riguarderebbe la prestazione di trasporto, la quale verrebbe fornita esclusivamente dalle aziende ferroviarie. Infine, le agenzie di viaggi non potrebbero essere ricomprese nemmeno tra gli «ausiliari dei trasporti» di cui all'art. 1, n. 2, del regolamento n. 1017/68.

14. Il Tribunale ha preso in esame questi argomenti nei punti 36-56 della sua sentenza.

15. Esso ha anzitutto rilevato che la sentenza della Corte pronunciata nella causa VVR non aveva rilevanza per la controversia dinanzi ad esso. Tale sentenza non aveva infatti ad oggetto l'interpretazione del regolamento n. 1017/68. Anche supponendo che le agenzie di viaggi, vendendo un titolo di trasporto ferroviario, forniscano una «prestazione di servizi autonoma», ciò non sarebbe di per sé sufficiente ad escludere l'applicabilità del regolamento n. 1017/68. L'agenzia di viaggi effettuerebbe certo una prestazione di servizi in favore dell'azienda. Tuttavia questo servizio, prestato da un'agenzia autorizzata che agisce in nome e per conto dell'azienda ferroviaria, costituirebbe lo scopo precipuo dell'autorizzazione conferita dall'azienda alle agenzie e ricomprenderebbe quindi sicuramente la prestazione di trasporti (punti 37-42 della sentenza).

16. Il Tribunale ha poi rilevato che il terzo 'considerando' del regolamento n. 141 può certo costituire un importante elemento nel contesto normativo al quale inerisce, ma che il termine «direttamente» non figura né nell'art. 1 del regolamento n. 1017/68 né nel corrispondente articolo del regolamento n. 141, peraltro divenuto inoperante dalla data di scadenza del 30 giugno 1968 per quanto riguarda il trasporto ferroviario. D'altra parte, il tenore dell'art. 1 del regolamento n. 1017/68 dimostrerebbe che quest'ultimo può avere una portata più ampia di quella supposta dalla Commissione. Anche la circostanza che ai sensi dell'art. 2 del regolamento n. 1017/68 vengano ricompresi del pari gli accordi, le decisioni o le pratiche concordate che «(...) fissano indirettamente (...) altre condizioni di transazione» avvalorerebbe questa interpretazione (punti 43-45 della sentenza).

8 — Punti 47-59 della decisione (loc. cit., nota 4).

9 — Loc. cit. (nota 4), punto 53.

10 — GU 1962, n. 124, pag. 2751.

11 — Sentenza 1° ottobre 1987, causa 311/85 (Racc. pag. 3801).

17. Dalle considerazioni sopra richiamate, il Tribunale ha tratto, al punto 46 della sentenza, la seguente conclusione:

«Ciò premesso, il Tribunale ritiene che [il] regolamento [n. 1017/68] non può essere interpretato nel senso che esso escluda dal proprio ambito di applicazione una decisione di un'associazione di imprese ferroviarie che disciplini le modalità di vendita dei biglietti ferroviari internazionali, quale è la scheda 130. Invero, questa decisione riguarda attività che sono connesse alla prestazione del servizio di trasporto ferroviario e indispensabili per questa prestazione. D'altra parte, poiché il trasporto ferroviario internazionale, allo stato attuale, viene effettuato mediante prestazioni nazionali successive (...), la vendita dei biglietti ferroviari internazionali non sarebbe assolutamente realizzabile senza un sistema di cooperazione tra le aziende ferroviarie, inteso ad assicurare la vendita di tali biglietti e la ripartizione dei relativi introiti».

18. A giudizio del Tribunale, la scheda 130 concerne «inoltre (...)» sia l'«offerta di trasporto» sia il «prezzo del trasporto» ai sensi del regolamento n. 1017/68 (punto 47 della sentenza).

L'art. 1 della scheda 130 riguarderebbe «direttamente» la determinazione dei punti di vendita dei biglietti internazionali. Se questa disposizione avesse gli effetti asseriti dalla Commissione, essa si risolverebbe nel limitare gli «sbocchi» delle aziende ferroviarie e pertanto nel limitare o controllare «l'offerta di trasporto» ai sensi del regolamento n. 1017/68. La provvigione di cui all'art. 4 della scheda rappresenterebbe un costo diretto della vendita di un biglietto, che ne determina il prezzo netto. Questa clausola fisserebbe quindi indirettamente il «prezzo del trasporto» ovvero «altre condizioni di transazione» ai sensi del regolamento n. 1017/68. L'art. 3.2 della scheda riguarderebbe «direttamente» il prezzo e le condizioni di vendita dei titoli di trasporto. L'obbligo imposto dal contratto tipo di vendere i biglietti ai prezzi ufficiali indicati nelle tariffe avrebbe per scopo o per effetto, già in base alla sua stessa formulazione letterale, quello di «fissare il prezzo del trasporto» ai sensi del regolamento n. 1017/68. Analogo rilievo varrebbe ove dovesse effettivamente ravvisarsi in questa clausola un divieto di retrocedere le provvigioni. In definitiva, la Commissione stessa avrebbe dato per scontato che la clausola di cui all'art. 4.3 del contratto tipo è «inerente al settore dei trasporti» (punti 48-53 della sentenza).

Il Tribunale ha aggiunto che esso non ignora l'argomento della Commissione secondo il quale la scheda 130 avrebbe effetti anticoncorrenziali sul mercato della distribuzione dei titoli di trasporto. Nel caso di specie, tuttavia, gli aspetti principali della decisione rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1017/68. Gli effetti denunciati dalla Commissione sarebbero «tutt'al più secondari rispetto agli effetti inerenti al settore dei trasporti vero e proprio» (punto 54 della sentenza).

19. Infine, il Tribunale ha ritenuto che la controversa attività delle agenzie di viaggi va senz'altro considerata «operazioni degli

ausiliari dei trasporti» ai sensi del regolamento n. 1017/68 (punti 55-56 della sentenza).

20. Quanto alle differenze tra il regolamento n. 17 e il regolamento n. 1017/68, la scelta erronea del fondamento giuridico avrebbe violato forme essenziali e privato la ricorrente di determinate garanzie procedurali che essa avrebbe legittimamente potuto far valere [12].

21. Il Tribunale ha pertanto annullato la controversa decisione della Commissione, senza prendere in esame i restanti motivi di ricorso.

22. Avverso questa sentenza la Commissione ha proposto un ricorso, nel quale deduce che il Tribunale è incorso in errore di diritto sotto tre profili, avendo esso deciso:

— che il regolamento n. 1017/68 si applica anche ad accordi, decisioni e pratiche concordate relativi a operazioni «collegate» alla prestazione di trasporto ferroviario e «indispensabili» per queste ultime;

— che la scheda 130 riguarda sia l'offerta di prestazioni di trasporto sia il prezzo del trasporto ai sensi del regolamento n. 1017/68, e

— che le agenzie di viaggi, nella distribuzione di titoli di trasporto per conto delle aziende ferroviarie, svolgono una «attività di ausiliario dei trasporti» ai sensi dell'art. 1 del regolamento n. 1017/68.

23. La Commissione conclude per l'annullamento della sentenza del Tribunale impugnata e per il rigetto del ricorso della UIC o, in subordine, per il rinvio della causa al Tribunale. La Commissione conclude inoltre per la condanna della UIC alle spese sostenute dalla Commissione nel procedimento dinanzi al Tribunale e alla Corte.

24. La UIC conclude per il rigetto dell'impugnazione e per la condanna della Commissione all'integralità delle spese.

12 — Punti 58-64 della sentenza.

B — Presa di posizione

I — *Premessa*

25. Come si è già ricordato, il Tribunale nella sentenza impugnata si è limitato ad esaminare se la Commissione avesse prescelto il corretto fondamento giuridico per la sua decisione. Conseguentemente l'esame che la Corte dovrà compiere nell'ambito del presente procedimento d'impugnazione dovrà limitarsi alla questione se il Tribunale sia incorso al riguardo in errore di diritto. La questione evocata dalla UIC nel suo controricorso e nella sua controreplica, relativa alla sufficienza della motivazione della decisione della Commissione, è pertanto priva di rilevanza ai fini del procedimento d'impugnazione.

26. Sia la Commissione sia la UIC, nelle loro memorie, hanno richiamato una serie di altre decisioni della Commissione in materia di trasporti [13]. In queste decisioni la Commissione ha parimenti sostenuto la tesi — da lei contestata nel presente procedimento — secondo cui l'ambito di applicazione del regolamento n. 1017/68 (così come quello degli altri regolamenti emanati in materia di trasporti su questioni di concorrenza) va interpretato in modo restrittivo [14]. È superfluo spiegare che queste decisioni non sono vincolanti per l'interpretazione, riservata alla Corte, delle disposizioni considerate. Va tuttavia rilevato che almeno contro una di queste decisioni sono stati esperiti ricorsi nell'ambito dei quali è stata prospettata la questione del corretto fondamento giuridico. Tali ricorsi sono attualmente pendenti dinanzi al Tribunale [15]. Ciò vale a sottolineare l'importanza del presente procedimento d'impugnazione.

II — *Sui singoli motivi di impugnazione*

1. *Ambito di applicazione del regolamento n. 1017/68*

27. La prima censura della Commissione riguarda la constatazione del Tribunale, compiuta al punto 46 della sentenza, secondo cui il regolamento n. 1017/68 si applicherebbe

13 — V., in particolare, decisione 4 novembre 1988, 88/589/CEE — London European/Sabena (GU L 317, pag. 47), decisione 30 luglio 1991, 91/480/CEE — IATA Passenger Agency Programme (GU L 258, pag. 18), e decisione 13 dicembre 1994, 94/894/CEE — Eurotunnel (GU L 354, pag. 66).

14 — Particolarmente significative sono le considerazioni svolte nella decisione Eurotunnel (loc. cit., nota 13, punti 41-49). I dubbi espressi al riguardo dalla UIC non mi paiono fondati. Né dalla decisione 26 febbraio 1992, 92/213/CEE — British Midland/Aer Lingus (GU L 96, pag. 34), da essa richiamata, può a mio avviso desumersi che la Commissione interpreti l'ambito di applicazione dei regolamenti in materia di trasporti riguardanti la concorrenza in modo ampio.

15 — V. cause T-79/95, SNCF/Commissione, e T-80/95, British Railways Board/Commissione, entrambe concernenti la decisione Eurotunnel.

anche ad accordi concernenti attività «connesse alla prestazione del servizio di trasporto ferroviario e indispensabili per questa prestazione». La Commissione ritiene, per contro, che il regolamento in parola si applichi in via di principio soltanto agli accordi direttamente concernenti la prestazione di servizi di trasporto.

28. La posizione della UIC è che sarebbe erroneo ritenere che il Tribunale abbia inteso enunciare, al punto 46 della sentenza, un criterio contenutistico generale in base al quale il regolamento n. 1017/68 dovrebbe trovare applicazione a tutte le attività connesse alla prestazione del servizio di trasporto e indispensabili per tale prestazione. Il Tribunale avrebbe piuttosto fatto uso di queste espressioni al fine di delineare i caratteri della scheda 130. Si sarebbe trattato, al riguardo, di uno degli elementi sui quali il Tribunale avrebbe fondato la propria conclusione secondo cui la scheda 130 riguarderebbe le peculiarità del trasporto ferroviario internazionale. In caso contrario, il Tribunale non avrebbe avuto necessità, nel punto immediatamente successivo, di esaminare la questione se la scheda concernesse l'offerta di trasporto o il prezzo di quest'ultimo.

29. Questi rilievi possono essere compresi nel senso che la UIC considera priva di oggetto la censura mossa al riguardo dalla Commissione. Non posso condividere tale punto di vista. Come la Commissione ha correttamente fatto rilevare, il rapporto tra la constatazione compiuta dal Tribunale al punto 46 della sentenza e le considerazioni immediatamente successive non è del tutto chiaro. Dal tenore di queste considerazioni, come pure in particolare dalla circostanza che nel punto 47 della sentenza esse vengano riallacciate al passaggio precedente con la parola «inoltre», mi sembra tuttavia emergere con chiarezza che si tratta di una considerazione aggiuntiva, sulla quale il Tribunale fa leva. Ne consegue che la censura della Commissione merita di essere presa in esame.

30. La tesi della Commissione secondo la quale il regolamento n. 1017/68 sarebbe applicabile in via di principio ai soli accordi direttamente riguardanti la prestazione del servizio di trasporto come tale si fonda in primo luogo sulla disciplina adottata nel regolamento n. 141. Per comprendere questo punto di vista sono pertanto necessari alcuni cenni storici sulla normazione in materia di trasporti.

31. Con il regolamento n. 17 il Consiglio aveva stabilito, all'inizio del 1962, regole procedurali finalizzate all'applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato a tutti i settori dell'economia. Con il regolamento n. 141, emanato poco tempo dopo, l'ambito di applicazione del regolamento n. 17, con riguardo al settore dei trasporti, è stato — retroattivamente — circoscritto. Il legislatore comunitario ha motivato tale delimitazione in base al rilievo che potrebbe risultare necessario, nel quadro della politica comune dei trasporti e «tenuto conto degli aspetti peculiari di tale settore», adottare una regolamentazione della concorrenza diversa da quella applicabile agli altri settori economici [16]. Il

16 — V. il primo 'considerando' del regolamento n. 141.

Consiglio ha ulteriormente precisato tale concetto al terzo 'considerando', ove si legge:

«Gli aspetti peculiari dei trasporti giustificano la non applicazione del regolamento n. 17 soltanto per quanto riguarda accordi, decisioni e pratiche concordate concernenti direttamente la prestazione del servizio di trasporto».

32. L'art. 1 del regolamento n. 141 era del seguente tenore:

«Il regolamento n. 17 non è applicato, nel settore dei trasporti, agli accordi, alle decisioni e alle pratiche concordate che abbiano come oggetto o per effetto la determinazione dei prezzi e delle condizioni di trasporto, la limitazione o il controllo dell'offerta di trasporto o la ripartizione dei mercati di trasporto, né alle posizioni dominanti, sul mercato dei trasporti, ai sensi dell'articolo 86 del Trattato».

33. L'art. 3 del regolamento n. 141 limitava la durata di applicazione dell'art. 1 ai trasporti per ferrovia, su strada e per vie navigabili al periodo fino al 31 dicembre 1965. Tale periodo è stato in seguito prorogato dal Consiglio fino al 30 giugno 1968.

34. Il 19 luglio 1968 — ossia dopo la scadenza di quest'ultimo termine — il Consiglio ha adottato il regolamento n. 1017/68. Nei 'considerando' di tale regolamento il Consiglio ha fatto richiamo al regolamento n. 141, constatando subito dopo che la definizione di regole di concorrenza applicabili a questo settore costituiva un provvedimento sia della politica comune dei trasporti sia della politica economica generale [17]. Nella determinazione di queste regole occorreva tener conto degli «aspetti peculiari dei trasporti» [18]. In considerazione del fatto che queste regole di concorrenza derogano alle regole di concorrenza generali, era necessario «mettere in grado le imprese di sapere quale sia la regolamentazione da applicare in ciascun caso» [19].

Il Consiglio ha proseguito rilevando che l'instaurazione di un regime di concorrenza per i trasporti rendeva auspicabile l'inclusione in esso «nella stessa misura» del finanziamento e dell'acquisizione in comune di materiale o di forniture di trasporto per l'esercizio in comune di taluni gruppi di imprese, nonché talune operazioni degli ausiliari dei trasporti [20]. Inoltre, determinati tipi di accordi di carattere tecnico dovevano essere esentati dal divieto delle intese [21].

17 — Primo e terzo 'considerando'.
18 — Quarto 'considerando'.
19 — Quinto 'considerando'.
20 — Sesto 'considerando'.
21 — Ottavo 'considerando'.

35. L'art. 1 del regolamento n. 1017/68, recante la rubrica «Disposizioni di principio», recita quanto segue:

«Nel settore dei trasporti ferroviari, stradali e per via navigabile, le disposizioni del presente regolamento sono applicabili agli accordi, decisioni e pratiche concordate che hanno per oggetto o per effetto la fissazione di prezzi e condizioni di trasporto, la limitazione o il controllo dell'offerta di trasporto, la ripartizione dei mercati dei trasporti, l'applicazione di miglioramenti tecnici o la cooperazione tecnica, il finanziamento o l'acquisizione in comune di materiale o di forniture di trasporto direttamente connessi alla prestazione di trasporto, sempreché ciò sia necessario per l'esercizio in comune di un raggruppamento di imprese di trasporto stradale o per via navigabile come definito all'articolo 4, nonché alle posizioni dominanti sul mercato dei trasporti. Queste disposizioni sono applicabili anche alle operazioni degli ausiliari dei trasporti che hanno lo stesso oggetto o gli stessi effetti sopra indicati».

36. L'art. 2 del medesimo regolamento vieta gli accordi di limitazione della concorrenza, in termini ampiamente corrispondenti a quelli del divieto posto dall'art. 85, n. 1, del Trattato. L'art. 3 prevede un'eccezione legale a tale divieto per i menzionati accordi di carattere tecnico. L'art. 4 prevede un'esenzione per la costituzione e il funzionamento di raggruppamenti di imprese di trasporto su strada o per via navigabile e per il finanziamento e l'acquisizione in comune di materiale o di forniture di trasporto necessari a tal fine.

37. In forza del suo art. 30, n. 1, il regolamento n. 1017/68 è entrato — retroattivamente — in vigore il 1° luglio 1968.

38. Quanto sopra spiega la circostanza che la limitazione agli accordi «direttamente» riguardanti la prestazione del servizio di trasporto, di cui al terzo 'considerando' del regolamento n. 141, non abbia trovato riscontro espresso nell'art. 1 del medesimo regolamento. Né si rinviene una delimitazione corrispondente nell'art. 1 del regolamento n. 1017/68, a parte una singola eccezione. Del pari pacifico è che il regolamento n. 1017/68 ha sostituito il regolamento n. 141, a decorrere dal 1° luglio 1968, per il settore dei trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili. Controverse sono, invece, le conseguenze da trarre da queste circostanze.

39. A parere della UIC, il regolamento n. 141 costituiva una disciplina transitoria che ha ceduto il posto al regolamento n. 1017/68 ed è quindi divenuto inoperante. Analogo rilievo varrebbe per il terzo 'considerando' del regolamento n. 141. Sarebbe quindi precluso ogni riferimento a questo 'considerando' per l'interpretazione del regolamento n. 1017/68. Ciò corrisponderebbe

del pari al punto di vista del Tribunale, quale viene espresso nella sentenza impugnata [22].

La UIC argomenta inoltre che l'ambito di applicazione del regolamento n. 1017/68 è più ampio di quello del regolamento n. 141. Il regolamento attualmente in vigore ricomprenderebbe anche gli accordi non direttamente riguardanti i trasporti. Il Consiglio ben poteva, inoltre, attribuire al regolamento n. 1017/68 un ambito di applicazione più ampio di quello del regolamento n. 141. Il regolamento n. 1017/68 sarebbe stato accompagnato, del resto, da una circostanziata motivazione. Se il Consiglio avesse effettivamente inteso limitare l'ambito di applicazione del regolamento nel senso asserito dalla Commissione, lo avrebbe precisato nel testo dell'art. 1 o quantomeno nella motivazione. Sotto tale profilo, andrebbe rilevato, in particolare, che il Consiglio — come risulterebbe dai 'considerando' del regolamento — nell'emanare il regolamento n. 1017/68 era consapevole della necessità di garantire la certezza del diritto.

40. Questa argomentazione presenta alcuni vantaggi. In particolare, essa è, in sostanza, più facile da conciliare con il tenore dell'art. 1 del regolamento n. 1017/68 rispetto alla tesi sostenuta dalla Commissione. Nondimeno, sono pervenuto alla convinzione che l'interpretazione difesa dalla Commissione è preferibile.

22 — Loc. cit. (nota 3), punto 43.

41. Quest'ultima, in primo luogo, fa correttamente rilevare che tra il regolamento n. 141 e il regolamento n. 1017/68 sussiste una stretta connessione. Il secondo regolamento fa espressamente rinvio, nella sua motivazione, al primo. Esso è entrato in vigore alla data di cessazione degli effetti del regolamento n. 141 — per quanto riguarda i trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili — ed è pertanto direttamente susseguito a quest'ultimo. Se si prescinde dall'aggiunta degli accordi di carattere tecnico, degli accordi relativi al finanziamento in comune o all'acquisto in comune di materiale o di forniture di trasporto e della disciplina riguardante le operazioni degli ausiliari dei trasporti, di cui alla seconda frase, il restante ambito di applicazione dell'art. 1 del regolamento n. 1017/68 è del tutto identico a quello dell'art. 1 del regolamento n. 141.

42. A mio giudizio, non può affatto dubitarsi che l'art. 1 del regolamento n. 141 andava interpretato restrittivamente. Ciò si evince già dalla circostanza che questo regolamento escludeva l'applicabilità del regolamento n. 17 al settore dei trasporti. Poiché il regolamento n. 17 costituisce il regolamento generale per l'applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato, il regolamento n. 141 — così come il regolamento n. 1017/68 — va considerato norma derogatoria, che non può essere interpretata in modo più ampio di quanto sia imposto dalla finalità perseguita.

Tale finalità consisteva tuttavia nell'assolvimento del compito, previsto dall'art. 3, lett. g), del Trattato, di creare un «regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata

nel mercato interno» [23], in sintonia con l'istituzione di una politica comune nel settore dei trasporti richiesta dall'art. 3, lett. f). L'adozione del regolamento n. 141 non costituiva quindi soltanto una misura ai sensi dell'art. 87 del Trattato [24] — espressamente richiamato nel primo 'considerando' di questo regolamento —, ma al tempo stesso anche una misura della politica comune dei trasporti [25].

43. L'art. 74, posto all'inizio del titolo IV della parte seconda del Trattato CE, dedicato ai trasporti, così dispone:

«Gli Stati membri perseguono gli obiettivi del trattato per quanto riguarda la materia disciplinata dal presente titolo, nel quadro di una politica comune dei trasporti».

Nella sentenza 4 aprile 1974 [26], la Corte ha dichiarato al riguardo quanto segue:

«Nel menzionare gli obiettivi del Trattato, l'art. 74 rinvia agli artt. 2 e 3, alla cui attuazione concorrono in primo luogo i canoni fondamentali da applicarsi all'insieme dell'attività economica. Le norme relative alla politica comune dei trasporti, lungi dal mettere in non cale questi canoni fondamentali, hanno per oggetto di applicarli e di completarli grazie ad azioni concertate di comune accordo. Quindi, nei limiti in cui questi obiettivi possono venir perseguiti con i suddetti canoni generali, questi ultimi devono trovare applicazione».

44. Questa causa verteva sulla questione se le norme generali del Trattato fossero applicabili anche alla navigazione marittima, ancorché l'art. 84, n. 1, del Trattato limitasse l'applicabilità del titolo IV ai soli trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili interne. Sono tuttavia del parere che la pronuncia della Corte in tale causa possa considerarsi di portata generale. È pacifico che le norme del predetto titolo IV si applicano al settore dei trasporti ferroviari (come pure a quello dei trasporti su strada e per vie navigabili). Se le disposizioni generali del Trattato sono già applicabili a un settore non ricompreso nella sfera del titolo IV, ciò deve a maggior ragione valere per un settore come i trasporti ferroviari, che rientra nelle previsioni di questo titolo. Ne consegue che le norme generali del Trattato — e dunque anche gli artt. 85 e 86 — trovano applicazione anche al settore dei trasporti ferroviari, in quanto su tale base possono essere conseguiti gli obiettivi del Trattato. Analogo rilievo deve valere per le norme generali emanate per l'applicazione di queste disposizioni. L'adozione di norme speciali, ad esempio per la concorrenza, è pertanto richiesta, sempreché necessaria, per «conferire efficacia» a queste disposizioni generali e per

23 — Questa disposizione fa riscontro all'originario art. 3, lett. f), del Trattato CEE, il quale, senza che da ciò risultasse una differenza sostanziale, menzionava la concorrenza «nel mercato comune».

24 — Questo articolo autorizza il Consiglio ad adottare tutti i regolamenti o le direttive utili «ai fini dell'applicazione dei principi contemplati dagli artt. 85 e 86».

25 — Nel regolamento n. 1017/68 ciò viene espressamente sottolineato nel già menzionato terzo 'considerando'.

26 — Causa 167/73, Commissione/Francia (Racc. pag. 359, punti 24-26).

«dare loro applicazione mediante azioni comuni». Nel settore dei trasporti, quindi, una disciplina speciale della concorrenza è necessaria soltanto se ciò sia richiesto dagli «aspetti speciali di questo ramo d'attività» [27]. Se questo non è il caso, trovano applicazione le norme generali.

45. Nell'adottare il regolamento n. 141, il Consiglio era consapevole di queste connessioni. Già nel primo 'considerando' si fa cenno alle peculiarità del settore dei trasporti. Nel terzo 'considerando' ne viene tratta la conseguenza che gli «aspetti peculiari dei trasporti» giustificano la non applicazione del regolamento n. 17 *soltanto* per quanto riguarda gli accordi *direttamente* concernenti la prestazione del servizio di trasporto. La circostanza che questa delimitazione non compaia espressamente nella formulazione dell'art. 1 del regolamento n. 141 non ha, a mio giudizio, alcuna rilevanza. Il Consiglio aveva chiaramente precisato, nella motivazione del regolamento, che l'esenzione dall'ambito di applicazione del regolamento n. 17, di cui all'art. 1, doveva rimanere circoscritta agli accordi che presentavano una diretta correlazione con la prestazione di trasporto. Conseguentemente non poteva dubitarsi che l'art. 1 fosse da interpretare in questo senso e, dunque, in modo restrittivo.

46. I suddetti rilievi non hanno soltanto valore storico. Il regolamento n. 141, è vero, ha ceduto il posto al regolamento n. 1017/68 per quanto riguarda il settore dei trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili. Tuttavia, anche per l'interpretazione di questo regolamento vale il principio secondo cui vengono ricompresi, di regola, soltanto gli accordi che riguardano *direttamente* la prestazione del servizio di trasporto.

47. Come si è già rilevato, i 'considerando' del regolamento n. 1017/68 richiamano il regolamento n. 141. Il regolamento n. 1017/68 è inoltre entrato in vigore, per il settore di cui trattasi, alla scadenza del regolamento n. 141. A parte ciò, è soprattutto il già ricordato parallelismo delle loro formulazioni a far ritenere che sia gli accordi menzionati nell'art. 1 del regolamento n. 1017/68 sia quelli menzionati nell'art. 1 del regolamento n. 141 vadano interpretati allo stesso modo.

48. La UIC come pure il Tribunale nella sua sentenza obiettano al riguardo che l'art. 1 del regolamento n. 1017/68 menziona del pari taluni accordi di cui non si faceva cenno nel regolamento n. 141. Essi ne desumono che il regolamento attualmente in vigore ha un ambito di applicazione più ampio di quello del regolamento n. 141. Ciò è evidente e non viene contestato dalla Commissione. Il punto decisivo, tuttavia, è se questa circostanza imponga, con riferimento agli altri accordi già ricompresi nelle previsioni del regolamento n. 141, un'interpretazione estensiva e di prescindere dal requisito della sussistenza necessaria di una connessione diretta con la prestazione di trasporto. A mio giudizio, tale questione va risolta negativamente.

27 — In questi termini la Corte nella citata sentenza Commissione/Francia (loc. cit., nota 26), punto 27.

49. La Commissione ha rilevato che gli accordi di natura tecnica menzionati nell'art. 1, prima frase, del regolamento n. 1017/68 e gli accordi relativi al finanziamento o all'acquisto in comune di materiale o di forniture di trasporto da parte di raggruppamenti di imprese per fini speciali sono stati ricompresi nel regolamento. Va tenuto presente, infatti, che il regolamento prevede agli artt. 3 e 4 eccezioni al regime di divieto delle intese in favore di accordi di questo tipo. Se si prendono in esame le considerazioni in base alle quali il Consiglio ha motivato queste norme [28], l'opinione della Commissione secondo cui il Consiglio non avrebbe ricompreso questi accordi nel regolamento al fine di ampliare in modo generale l'ambito di applicazione di quest'ultimo, ma per garantire la legittimità di tali accordi, appare senz'altro plausibile.

Né la circostanza che l'art. 1, seconda frase, del regolamento n. 1017/68 ricomprenda talune operazioni degli ausiliari dei trasporti è atta ad infirmare il punto di vista qui sostenuto. Per il vero, non condivido l'opinione della Commissione secondo cui già il regolamento n. 141 avrebbe ricompreso queste attività. Da un lato, infatti, la Commissione non è riuscita a dimostrare la propria asserzione secondo cui ciò risulterebbe dalle considerazioni compiute all'epoca dal Consiglio. Dall'altro, il tenore del sesto 'considerando' del regolamento n. 1017/68 contraddice in modo evidente questa tesi, laddove afferma che l'instaurazione di un regime di concorrenza per i trasporti «richiede» (nel testo tedesco, letteralmente, «rende auspicabile») che «vi si includano» tali operazioni. Decisiva mi sembra tuttavia la circostanza che l'art. 1, seconda frase, del regolamento ricomprenda le operazioni degli ausiliari dei trasporti soltanto nei limiti in cui esse «hanno lo stesso oggetto o gli stessi effetti sopra indicati». Ne consegue che nulla può desumersi dalla seconda frase per l'interpretazione della nozione di accordi menzionata nella prima frase, alla quale è stato fatto riferimento.

50. In questo contesto va rilevato che, contrariamente a quanto ha affermato il Tribunale, dall'art. 2 del regolamento n. 1017/68 nulla può desumersi circa la portata dell'ambito di applicazione del regolamento. L'art. 2 riguarda unicamente il problema del divieto delle intese. L'ambito di applicazione del regolamento viene invece delimitato esclusivamente dall'art. 1. La Commissione ha del resto argomentato, in modo convincente, che l'art. 2, con il suo tenore ricalcato su quello dell'art. 85 del Trattato, trova origine dalla considerazione che all'epoca dell'adozione del regolamento non era ancora certo che l'art. 85 del Trattato potesse essere direttamente applicato al settore dei trasporti. La stessa UIC, peraltro, nelle osservazioni presentate nell'ambito del presente procedimento non si è espressamente allineata alla constatazione del Tribunale basata sull'art. 2 del regolamento.

51. La Commissione sostiene inoltre che l'interpretazione effettuata dal Tribunale comporterebbe che l'art. 1 del regolamento

28 — V. soprattutto il sesto, l'ottavo e il nono 'considerando'.

n. 1017/68 dovrebbe avere un ambito di applicazione più ampio di quello del regolamento n. 141, anche per quanto riguarda gli accordi già menzionati in quest'ultimo regolamento. Ciò implicherebbe necessariamente che, con l'entrata in vigore del regolamento n. 1017/68, si sia parallelamente ristretto l'ambito di applicazione del regolamento n. 17. Orbene, non a torto la Commissione fa valere che ci si sarebbe potuto attendere che il Consiglio avesse motivato tale circostanza nei 'considerando' che costituiscono il preambolo del regolamento. Tale motivazione tuttavia manca, ragion per cui non si vede come il Consiglio avrebbe inteso effettuare un tale ampliamento dell'ambito di applicazione della parte del regolamento n. 1017/68 di tenore uguale al regolamento n. 141.

52. Deve certamente ammettersi che il tenore del regolamento n. 1017/68, in sé considerato, milita piuttosto a favore dell'interpretazione difesa dalla UIC e dal Tribunale. Sennonché, anche da tale tenore letterale può a mio avviso desumersi un elemento — sia pure non vincolante — a favore della tesi della Commissione. L'asserzione del Tribunale, contenuta nel punto 43 della sentenza impugnata, secondo cui il termine «direttamente» non figurerebbe nell'art. 1 del regolamento n. 1017/68 è infatti inesatta. Il finanziamento o l'acquisto in comune di materiale o di forniture di trasporto sono presi in considerazione dall'art. 1 soltanto se «direttamente connessi alla prestazione di trasporto». Questo criterio non viene menzionato nel sesto 'considerando' del regolamento, nel quale il Consiglio motiva l'inclusione di queste operazioni. In esso si afferma tuttavia che queste ultime andrebbero incluse nel regime «nella stessa misura». Poiché negli altri 'considerando' del regolamento n. 1017/68 non si rinviene alcun riferimento a quale sia la «misura» indicata con questa espressione, ci si potrebbe chiedere se il Consiglio non abbia in tale punto implicitamente fatto riferimento al terzo 'considerando' del regolamento n. 141. Ciò spiegherebbe il motivo per il quale il punto in parola dell'art. 1 del regolamento n. 1017/68 richiede un collegamento «diretto» con la prestazione di trasporto.

Va tuttavia rilevato che la Commissione stessa ha espresso la convinzione che gli accordi in questione non riguardano direttamente la prestazione del servizio di trasporto. Ciò sembra essere il motivo per il quale essa non ha ulteriormente insistito sulla menzione del termine «direttamente» nel passo in questione.

53. Una convincente conferma della tesi qui sostenuta può tuttavia desumersi — come ha correttamente rilevato la Commissione — dai regolamenti recanti norme procedurali relative all'applicazione delle regole di concorrenza nei trasporti aerei. L'art. 1 del regolamento n. 141 aveva escluso l'applicabilità del regolamento n. 17 anche per questo settore. La conseguente lacuna è stata colmata dapprima con il regolamento (CEE) del Consiglio 14 dicembre 1987, n. 3975, relativo alle modalità di applicazione delle regole di concorrenza alle imprese di trasporti aerei [29]. Questo regolamento, a mente del suo art. 1, determina le «norme particolari di applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato ai

29 — GU L 374, pag. 1.

servizi di trasporto aereo». L'ambito di applicazione così delimitato non viene ulteriormente precisato nel regolamento.

Nello stesso giorno dell'adozione del regolamento n. 3975/87 il Consiglio ha emanato il regolamento (CEE) n. 3976/87, relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato a talune categorie di accordi e pratiche concordate nel settore dei trasporti aerei [30]. Il primo 'considerando' di questo regolamento recita:

«considerando che il regolamento (CEE) n. 3975/87 stabilisce le modalità di applicazione delle regole di concorrenza alle imprese di trasporti aerei; che il regolamento n. 17 del Consiglio stabilisce le modalità di applicazione di queste regole agli accordi, decisioni e pratiche concordate, diversi da quelli direttamente connessi con le prestazioni di servizi di trasporto aereo».

54. Questo 'considerando' dimostra con ogni evidenza come il Consiglio, almeno nel settore dei trasporti aerei, condivida la tesi fatta valere dalla Commissione nell'ambito del presente procedimento, secondo la quale le regole speciali di concorrenza dovrebbero applicarsi ai soli accordi *direttamente* riguardanti i trasporti in quanto tali, mentre tutti gli altri accordi andrebbero valutati alla luce delle regole generali stabilite dal regolamento n. 17. Ciò fa riscontro alla posizione espressa dal Consiglio nel terzo 'considerando' del regolamento n. 141. Tuttavia, se il Consiglio, nel regolamento adottato nel 1987 per il settore dei trasporti aerei, propugna la stessa posizione che aveva nel regolamento n. 141 del 1962, ciò può soltanto voler dire che esso mantiene lo stesso punto di vista che aveva espresso in quest'ultimo regolamento. Non riesco a scorgere, infatti, alcun indizio di un mutato orientamento, da parte del Consiglio, durante il periodo intercorso tra questi due regolamenti. Sia il regolamento n. 1017/68 sia il regolamento n. 3975/87 riguardano il settore dei trasporti. Entrambi sono subentrati al regolamento n. 141, ciascuno per il settore da esso disciplinato. Da ciò discende, a mio avviso, necessariamente, che anche per il regolamento n. 1017/68, emanato nel 1968, si deve presupporre che gli accordi in esso ricompresi siano soltanto quelli direttamente riguardanti la prestazione di trasporto, salvo norme derogatorie adottate dal legislatore (come, ad esempio, avviene nell'art. 1 del regolamento n. 1017/68 per gli accordi di carattere tecnico in esso menzionati). La circostanza che i suddetti regolamenti nel settore dei trasporti aerei siano stati adottati solo vent'anni dopo il regolamento su cui si verte nel caso di specie non ha, contrariamente a quanto sostiene la UIC, alcuna rilevanza al riguardo. Decisiva non è questa disciplina nel settore dei trasporti aerei in quanto tale, bensì la continuità della concezione che sta alla base di questi regolamenti e che da essi è desumibile.

55. La disciplina testé presa in esame relativa al settore dei trasporti aerei mostra peraltro, in modo altrettanto palese, come gli argomenti della UIC, fondati sul tenore apparen-

30 — GU L 374, pag. 9.

temente univoco del regolamento n. 1017/68, non reggano al vaglio. Nemmeno il regolamento n. 3975/87 contiene, infatti, un riferimento espresso al fatto che il suo ambito di applicazione debba essere limitato agli accordi direttamente riguardanti la prestazione di trasporto, pur se questo — come si rileva nel primo 'considerando' del regolamento n. 3976/87 — era l'intendimento del Consiglio.

56. Le obiezioni della UIC contro questa interpretazione, basate sulla necessità di salvaguardare la certezza del diritto, non sono convincenti. Se occorreva porre le imprese in condizioni di «sapere quale sia la regolamentazione da applicare in ciascun caso» [31], sarebbe stato infatti ovvio che il legislatore avesse posto in chiaro che l'ambito di applicazione del regolamento n. 1017/68 doveva essere interpretato in modo rigoroso. Il legislatore non aveva tuttavia alcun obbligo di effettuare un tale chiarimento.

Va anzitutto rilevato che il limitato ambito di applicazione del regolamento n. 1017/68 si evince già dalla circostanza che il legislatore fosse abilitato all'emanazione di un tale regolamento solo in quanto ciò fosse richiesto dalle peculiarità dei trasporti. Il Consiglio ha certamente tenuto presente questa limitazione nell'emanare il regolamento n. 141, come risulta dal terzo 'considerando' di quest'ultimo. Le norme procedurali speciali relative ai trasporti sono pertanto applicabili soltanto se ciò è richiesto dalle peculiarità di questo settore. Ne consegue che, nel dubbio, il regolamento n. 17 deve trovare applicazione. Occorre inoltre rilevare che il regolamento n. 1017/68 non contiene affatto una disciplina esauriente per il settore dei trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili. Rientrano, anzi, nel suo ambito di applicazione solo determinati accordi, espressamente menzionati nell'art. 1 del regolamento. Questa sola circostanza pone già il problema della delimitazione dell'ambito di applicazione di questo regolamento rispetto a quello del regolamento n. 17 avente portata generale. È dunque necessario, in ogni caso, avvalersi di un criterio in base al quale possa essere tracciata questa delimitazione. Il criterio al riguardo proposto dalla Commissione corrisponde — come ho già rilevato — all'intendimento del legislatore e soddisfa inoltre l'oggettiva delimitazione, indicata dal Trattato, dell'ambito di applicazione di questa disciplina speciale. Il criterio al quale ha fatto ricorso il Tribunale, secondo cui il regolamento si applicherebbe altresì ad operazioni «connesse alla prestazione del servizio di trasporto ferroviario e indispensabili per quest'ultima», pone invece, come ha correttamente obiettato la Commissione, più problemi di quanti sia atto a risolvere.

57. Sono pertanto dell'opinione che il Tribunale abbia erroneamente interpretato l'ambito di applicazione del regolamento n. 1017/68 e che esso sia al riguardo incorso in errore di diritto. Tale errore di diritto sarebbe tuttavia privo di conseguenza qualora l'assunto del Tribunale, secondo cui la

31 — V. quinto 'considerando' del regolamento n. 1017/68.

scheda 130 rientrerebbe in ogni caso nell'ambito di applicazione del regolamento, fosse corretto.

2. *Applicabilità del regolamento n. 1017/68 alla scheda 130*

a) «Offerta di trasporto»

58. Il Tribunale ha dichiarato che l'art. 1 della scheda 130 persegue, o ha per effetto, una limitazione o un controllo dell'«offerta di trasporto». Esso ha fondato questa affermazione sul presupposto che il suddetto articolo «riguarda direttamente la determinazione dei punti di vendita dei biglietti ferroviari internazionali» [32].

59. La Commissione obietta che l'art. 1 della scheda 130 non riguarda la prestazione di trasporto, bensì la sua distribuzione. Questa disposizione non limiterebbe l'offerta di prestazioni di trasporto, bensì l'offerta di servizi di intermediazione per la vendita di queste prestazioni.

32 — Loc. cit. (nota 3), punto 48.

60. Posso solo concordare con la tesi esposta dalla Commissione. L'art. 1 della scheda disciplina l'autorizzazione delle agenzie di viaggi alla vendita di biglietti per il trasporto. Esso riguarda quindi — come ha correttamente riconosciuto il Tribunale — la determinazione dei punti di vendita. Questa disposizione, tuttavia, non riguarda *direttamente* la prestazione di trasporto come tale. Non si tratta di limitare il numero o la capacità di treni che percorrono una determinata tratta, o di circoscrivere o controllare in altro modo *l'offerta di prestazioni di trasporto*. La controversa disposizione riguarda piuttosto la questione di stabilire tramite chi deve avvenire lo smercio dei biglietti di trasporto. Ciò non ha a che fare direttamente con la prestazione di trasporto e con le peculiarità dei trasporti. La limitazione riguarda la concorrenza nella vendita di biglietti, non anche la concorrenza sul mercato per la prestazione di servizi di trasporto.

61. L'obiezione della UIC secondo cui la differenziazione che viene al riguardo presupposta tra il mercato della prestazione di trasporto come tale — fornita dalle aziende ferroviarie ai viaggiatori — e il mercato relativo alla prestazione di servizi d'intermediazione nella vendita — forniti dalle agenzie di viaggi per conto delle aziende ferroviarie — non sarebbe desumibile dall'art. 1 del regolamento n. 1017/68, non è convincente. Infatti, come ha rilevato assai giustamente la Commissione, la soluzione del punto se in un caso concreto ricorra un'«offerta di prestazione di trasporto» presuppone logicamente la previa determinazione del mercato considerato.

62. È bensì vero che le disposizioni relative all'autorizzazione delle agenzie di viaggi possono produrre determinate conseguenze indirette sull'offerta delle stesse prestazioni di trasporto. Così, può ad esempio ipotizzarsi che una limitazione del numero di punti di vendita conduca ad un calo della domanda di biglietti di trasporto, circostanza che può indurre le aziende ferroviarie a ridurre del pari l'offerta di prestazioni di trasporto. Tuttavia, questo esempio mostra al tempo stesso come simili conseguenze indirette siano piuttosto remote. Inoltre, la Commissione ha correttamente rilevato che le aziende ferroviarie non possono avere alcun interesse a conseguenze del genere.

63. Al punto 54 della sentenza il Tribunale ha affermato che gli effetti concorrenziali della scheda 130 sul mercato della distribuzione dei biglietti ferroviari sarebbero «tutt'al più secondari» rispetto agli effetti inerenti al settore dei trasporti vero e proprio. La UIC fa valere che si tratta di un accertamento di fatto che non può essere contestato in sede di impugnazione. Questa tesi non può essere condivisa. Rileva al riguardo piuttosto la questione se un accordo rientri o meno nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1017/68. Si tratta quindi di una *questione di diritto*, senz'altro proponibile nell'ambito di un'impugnazione.

64. Le disposizioni dell'art. 1 della scheda non riguardano pertanto direttamente la prestazione del servizio di trasporto e non vanno dunque considerate accordi per la limitazione o il controllo dell'offerta di trasporto, ai sensi dell'art. 1 del regolamento n. 1017/68.

b) «Fissazione dei prezzi e delle condizioni di trasporto»

65. Il Tribunale dichiara nella sua sentenza che le disposizioni degli artt. 3 e 4 della scheda 130 relative alle provvigioni da concedere alle agenzie di viaggi costituiscono accordi sulla fissazione dei «prezzi del trasporto» o delle «condizioni di trasporto». L'obbligo imposto dall'art. 4.7 del contratto tipo avrebbe, già in base alla sua formulazione letterale, lo scopo o l'effetto di «fissare il prezzo del trasporto».

66. Nella memoria presentata nell'ambito del procedimento di impugnazione la Commissione aveva in un primo momento espresso l'opinione che il prezzo che i clienti pagano per il biglietto conterrebbe due elementi, vale a dire, da un lato, la remunerazione del trasporto in senso proprio e, dall'altro, la provvigione spettante all'agenzia di viaggi. Poiché la scheda 130 detterebbe disposizioni esclusivamente sulle provvigioni, non potrebbe parlarsi di fissazione di un «prezzo del trasporto». Nella replica la Commissione ha abbandonato questa distinzione alquanto artificiosa e a ragione criticata dalla UIC. Anch'essa riconosce ora che il prezzo del trasporto è il prezzo che viene pagato dal viaggiatore. La provvigione costituisce parte integrante di tale prezzo.

67. Le clausole relative all'ammontare della provvigione da pagare possono pertanto ripercuotersi sul prezzo del trasporto. La Commissione osserva tuttavia correttamente che si tratta, al riguardo, di effetti *indiretti*. Va ricordato che il prezzo del trasporto in quanto tale viene fissato autonomamente da ciascuna azienda ferroviaria. Quest'ultima stabilisce se per un viaggio dal punto A al punto B il prezzo dev'essere, ad esempio, di 25, 50 o 100 ECU. Se si ipotizzasse un accordo mediante il quale le aziende ferroviarie fissano il prezzo che esse pagano per una determinata prestazione solo per via della «fissazione del prezzo del trasporto», ai sensi dell'art. 1 del regolamento n. 1017/68, perché i costi di questa prestazione corrispondono ad una parte del prezzo del trasporto, ciò si risolverebbe in un'indebita estensione dell'ambito di applicazione di questo regolamento. Nella replica la Commissione precisa che anche il prezzo che le aziende devono pagare per il loro materiale circolante (cioè per le locomotive e i vagoni) incide sull'entità del prezzo del trasporto. Se si seguisse la logica del Tribunale e della UIC, il regolamento n. 1017/68 troverebbe applicazione, in ipotesi, persino nei confronti di un accordo tra le aziende sui prezzi che esse sono disposte a pagare ai loro fornitori. Nella sua controreplica la UIC ha addirittura affermato che ciò è possibile. Sennonché è evidente che simili accordi riguardano il mercato dei prodotti considerati (ad esempio, le locomotive) e non il mercato dei trasporti come tale. Non si tratta di accordi intesi a fissare *direttamente* il prezzo del trasporto. Analogo rilievo vale per gli accordi relativi alle provvigioni da versare alle agenzie di viaggi.

68. Come ha correttamente riconosciuto la Commissione, le clausole degli artt. 3 e 4 della scheda 130 riguardano non già il mercato della prestazione del servizio di trasporto in quanto tale, bensì quello della vendita dei biglietti. Per la *prestazione* del servizio di trasporto vanno prese in considerazione le peculiarità del settore qui considerato, come, ad esempio, la circostanza che le aziende ferroviarie debbano necessariamente, alla luce dello stato attuale delle cose, collaborare tra loro nell'espletamento dei trasporti internazionali di persone. Quanto allo *smercio* dei biglietti, simili peculiarità, idonee a giustificare l'applicazione del regolamento n. 1017/68, non sono invece riscontrabili. Pertanto, gli accordi di cui trattasi nel caso di specie, relativi allo smercio dei biglietti, non sono soggetti alle disposizioni generali del regolamento n. 17.

69. Una diversa valutazione sembra ad un primo esame necessaria per quanto riguarda la clausola contenuta nell'art. 4.7 del contratto tipo. Secondo la valutazione della Commissione, in essa viene imposto alle agenzie di viaggi l'obbligo di vendere i biglietti ai prezzi stabiliti dalle aziende ferroviarie. È evidente che in ciò può ravvisarsi una «fissazione del prezzo del trasporto», in quanto viene determinato il prezzo che il viaggiatore dovrà versare.

70. Tuttavia, anche sotto tale aspetto si deve tener conto del fatto che sono le rispettive aziende ferroviarie a stabilire il prezzo delle prestazioni di trasporto da esse fornite. Nella sentenza impugnata il Tribunale riconosce che la clausola in questione del contratto tipo non riguarda la fissazione dei prezzi ufficiali in sé considerati [33]. Se attraverso questa clausola viene effettivamente precluso alle

33 — Loc. cit. (nota 3), punto 50.

agenzie di viaggi di retrocedere le loro provvigioni ai viaggiatori o di ripartirle con essi, ciò configura nondimeno, a giudizio del Tribunale, una fissazione del prezzo del trasporto «in quanto le aziende precluderebbero, così facendo, qualsiasi concorrenza in materia di prezzo di trasporto tra le agenzie autorizzate» [34]. Talché anche il Tribunale ammette che la clausola in questione riguarda la concorrenza tra le agenzie di viaggi, e dunque il settore dello smercio dei biglietti, non anche la prestazione di trasporto in quanto tale. Nemmeno sotto tale aspetto ricorre, a mio avviso, una «fissazione del prezzo del trasporto» ai sensi dell'art. 1 del regolamento n. 1017/68.

71. Una conferma della tesi qui sostenuta può ottenersi avendo presenti le considerazioni svolte dal Tribunale sull'art. 4.3 del contratto tipo. Questa disposizione impone un divieto alle agenzie di viaggi di favorire mezzi di trasporto concorrenti alle ferrovie. Sul punto, il Tribunale richiama l'accertamento svolto dalla Commissione nella sua decisione, secondo cui questa clausola ha lo scopo e l'effetto «di restringere la concorrenza tra i vari mezzi di trasporto» [35]. Il Tribunale ne desume che questa clausola è «inerente al settore dei trasporti». Al tempo stesso, esso sembra ritenere che, per tale motivo, il regolamento n. 1017/68 è applicabile a questa clausola. Come ha giustamente rilevato la Commissione, questa conclusione è discutibile. Gli effetti di questi accordi possono senz'altro riguardare anche il settore del trasporto aereo o quello del trasporto via mare, ai quali il regolamento n. 1017/68 non si applica. Correttamente la Commissione si chiede se, per questo semplice motivo, debbano altresì trovare applicazione alla clausola de qua tutte e tre le normative procedurali speciali applicabili a questi settori.

72. Una soluzione adeguata può rinvenirsi soltanto ove si tenga presente che le clausole della scheda 130 non riguardano direttamente il mercato delle prestazioni di trasporto, quanto piuttosto il mercato della vendita di queste prestazioni. Su *questo* mercato esse esplicano i loro effetti principali. Le ripercussioni sul mercato dei trasporti in sé considerato hanno per contro carattere secondario. A tali clausole deve pertanto trovare applicazione il regolamento n. 17, e non il regolamento n. 1017/68.

c) «Operazioni degli ausiliari dei trasporti»

73. Da ultimo va esaminata l'affermazione del Tribunale secondo cui l'attività delle agenzie di viaggi consistente nella vendita di biglietti andrebbe considerata come «operazioni degli ausiliari dei trasporti» ai sensi dell'art. 1, seconda frase, del regolamento n. 1017/68.

34 — Loc. cit. (nota 3), punto 51.

35 — Punto 52 della sentenza, loc. cit. (nota 3); punto 95 della decisione, loc. cit. (nota 4).

74. La nozione di «ausiliari dei trasporti» non viene definita nel regolamento. Nella sua decisione la Commissione si era richiamata alla direttiva del Consiglio 29 giugno 1982, 82/470/CEE, relativa a misure destinate a favorire l'esercizio effettivo della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi per le attività non salariate di taluni ausiliari dei trasporti e dei titolari di agenzie di viaggio (gruppo 718 CITI) nonché dei depositari (gruppo 720 CITI) [36]. Ai sensi dell'art. 3 di questa direttiva, la denominazione «ausiliario dei trasporti» ricomprende in particolare le attività del «commissionnaire de transport» (Belgio, Francia e Lussemburgo), dello «Spediteur» (Germania) e del «freight forwarder» (Regno Unito). Le agenzie di viaggi rientrano invece, in forza di questa nomenclatura, tra i «mediatori». Queste definizioni non sono peraltro vincolanti ai fini del regolamento n. 1017/68, che persegue obiettivi del tutto diversi da quelli della suddetta direttiva.

75. La Commissione si è inoltre richiamata alle conclusioni dell'avvocato generale Dutheillet de Lamothe nella causa Pubblico ministero lussemburghese/Muller [37]. In esse l'avvocato generale aveva rilevato, in riferimento all'art. 1 del regolamento n. 1017/68, che

«l'espressione "ausiliari dei trasporti" ha generalmente portata piuttosto limitata; comprende commissionari di trasporti, imprese di raccolta o di manutenzione, ecc.» [38].

76. Sono anch'io propenso a ritenere che la nozione di «ausiliari dei trasporti» abbia una portata particolare e limitata. A quanto sembra, essa assume rilevanza unicamente nel settore del trasporto di merci. A ciò non può obiettarsi — come fa la UIC — che in tal modo si verrebbe a circoscrivere l'ambito di applicazione del regolamento n. 1017/68. Come ha correttamente rilevato la Commissione, le nozioni utilizzate nel regolamento vanno interpretate secondo il loro effettivo significato, e non allo scopo di raggiungere la massima parità di trattamento possibile tra il trasporto di persone e il trasporto di merci. Comunque sia, non ritengo corretto basarsi unicamente sulla circostanza che una persona svolga in qualsiasi modo un'attività ausiliaria nel settore dei trasporti, come sembra fare il Tribunale.

77. In definitiva, il punto in questione può peraltro considerarsi irrilevante. La UIC e la Commissione concordano nel ritenere che l'applicabilità del regolamento n. 1017/68 non dipenda tanto dal fatto che le persone interessate rientrino nella categoria degli «ausiliari dei trasporti», quanto piuttosto dalla circostanza che le loro attività abbiano lo scopo o gli effetti indicati nell'art. 1, prima

36 — GU L 213, pag. 1.

37 — Conclusioni del 7 luglio 1971, causa 10/71 (sentenza 14 luglio 1971, Racc. pag. 732).

38 — Loc. cit. (nota 37), pag. 736.

frase, del regolamento. Deve insomma trattarsi, sulla scorta di quanto è già stato rilevato in precedenza, di attività che riguardano *direttamente* la prestazione di servizi di trasporto. Attività del genere non possono riscontrarsi nel caso di specie. Le agenzie di viaggi non forniscono alcuna prestazione di trasporto. La loro attività è invece limitata allo smercio di biglietti. Gli accordi qui in esame, riguardanti la concorrenza su questo mercato, non debbono pertanto essere valutati alla luce del regolamento n. 1017/68, bensì in base alle disposizioni generali del regolamento n. 17.

III — *Riepilogo*

78. Per tutti i suddetti motivi, sono del parere che la sentenza del Tribunale sia inficiata da errori di diritto e vada pertanto annullata. Un rigetto del ricorso proposto dalla UIC contro la decisione della Commissione, quale è stato richiesto dalla Commissione nelle sue conclusioni nel presente procedimento di impugnazione, non è tuttavia possibile nella fase attuale del procedimento. Come ho già rilevato, la UIC aveva formulato nel procedimento dinanzi al Tribunale vari motivi di ricorso, uno soltanto dei quali era stato preso in esame dal Tribunale. La controversia deve pertanto essere rinviata al Tribunale ai sensi dell'art. 54, n. 1, dello Statuto CEE della Corte.

79. Ai sensi dell'art. 122 del regolamento di procedura, la Corte statuisce sulle spese «quando l'impugnazione è respinta, o quando l'impugnazione è accolta e la controversia viene definitivamente decisa dalla Corte». Non essendo questo il caso nel presente procedimento, la decisione sulle spese va riservata al Tribunale.

C — Conclusione

80. Propongo pertanto di annullare la sentenza del Tribunale 6 giugno 1995, nella causa T-14/93, di rinviare la causa al Tribunale e di riservare a quest'ultimo la decisione sulle spese.