SENTENZA DEL TRIBUNALE (Terza Sezione ampliata)
6 giugno 1995 *

Nella causa T-14/93,

Union internationale des chemins de fer, associazione di imprese ferroviarie, con sede in Parigi, con l'avv. Chantal Momège, del foro di Parigi, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Aloyse May, 31, Grand-rue,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai signori Bernd Langeheine, membro del servizio giuridico, e Géraud de Bergues, funzionario nazionale in distacco presso la Commissione, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Georgios Kremlis, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento della decisione della Commissione 25 novembre 1992, 92/568/CEE, relativa a un procedimento a norma dell'art. 85 del Trattato CEE (IV/33.585 — Distribuzione dei biglietti ferroviari da parte delle agenzie di viaggio; GU L 366, pag. 47),

* Lingua processuale: il francese.

IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO
DELLE COMUNITÀ EUROPEE (Terza Sezione ampliata),

composto dai signori J. Biancarelli, presidente, R. Schintgen, C.P. Briët, R. García-Valdecasas e C.W. Bellamy, giudici,

cancelliere: H. Jung

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale dell'8 novembre 1994,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti all'origine della controversia

1 La prestazione di trasporti ferroviari internazionali di viaggiatori avviene, sostanzialmente, per somma di prestazioni nazionali successive e presuppone, pertanto, una cooperazione tra le imprese ferroviarie nazionali (in prosieguo: le «aziende»). Il prezzo di un biglietto internazionale corrisponde, in genere, alla somma delle tariffe relative ai percorsi nazionali. Una compensazione tra le aziende consente a ciascuna di esse di ricevere la parte del prezzo corrispondente alla sua prestazione, mentre ognuna garantisce alle altre il calcolo e il pagamento delle prestazioni fornite.

2 I biglietti internazionali possono essere venduti direttamente dalle aziende ferroviarie o da agenzie di viaggi autorizzate. La vendita di un biglietto da parte di un'agenzia di viaggi comporta il pagamento di una provvigione calcolata sul prezzo totale. Allorché un'agenzia vende un biglietto per un trasporto internazionale effettuato da due o più aziende ferroviarie, essa riceve da ciascuna azienda partecipante una provvigione proporzionale all'introito spettante ad ognuna. Del pari, quando un'azienda ferroviaria vende direttamente un biglietto internazionale per un trasporto effettuato in collegamento con una o più altre aziende, essa riceve una provvigione da ciascuna azienda per conto della quale ha venduto il biglietto. Ogni anno vengono venduti circa 130 milioni di biglietti internazionali.

3 Nel 1952 la commissione «viaggiatori» dell'«Union internationale des chemins de fer» (in prosieguo: l'«UIC»), alla quale aderiscono 69 aziende ferroviarie, ha elaborato la scheda UIC 130 «Agenzie di viaggi» (in prosieguo: la «scheda 130»). Tale scheda, più volte aggiornata, in particolare nel 1989, disciplina determinati aspetti dei rapporti tra aziende ferroviarie e agenzie di viaggi. Nel testo controverso nel caso di specie, essa detta, in particolare, le disposizioni seguenti.

4 In tema di *condizioni di autorizzazione delle agenzie*, l'art. 1.1 della scheda 130 così dispone:

«1.1 L'autorizzazione viene accordata alle agenzie dalla principale azienda ferroviaria del paese in cui le agenzie hanno sede. L'autorizzazione per i tagliandi diretti o per i tagliandi di sezione spettanti ad altra azienda sarà data con l'assenso di quest'ultima.

Sono tuttavia ammesse deroghe a queste norme, in particolare nell'ambito di accordi di reciprocità conclusi tra le varie aziende ferroviarie».

5 Secondo la ricorrente, per «tagliando diretto» si intende un biglietto internazionale e per «tagliando di sezione» un biglietto interno di un'altra rete ferroviaria.

6 In materia di *concessione delle provvigioni alle agenzie*, l'art. 3 della scheda 130 recita:

«3.1 Si raccomanda ad ogni azienda di concedere alle agenzie una provvigione identica sui propri tagliandi di sezione e sulla propria parte di biglietti e tagliandi diretti.

Qualora le aziende che consentono alle agenzie di stampare i propri tagliandi desiderino differenziare le percentuali della provvigione delle due categorie di biglietti, in modo da attribuire alle agenzie una remunerazione per le spese di stampa, è opportuno che la differenza tra le due percentuali in questione sia la più ridotta possibile.

3.2 Le aziende devono concedere una provvigione sulle loro parti di biglietti e tagliandi diretti e di biglietti di sezione acquistati dalle agenzie nelle stazioni e nelle sedi ufficiali dell'azienda che le ha autorizzate, sempreché il contratto stipulato dalle suddette agenzie con l'azienda non abiliti le agenzie stesse a emettere questi biglietti.

Alle aziende si raccomanda di assegnare, sui biglietti acquistati, una percentuale di provvigione inferiore (5%) a quella concessa per i biglietti emessi direttamente dalle agenzie (...)».

7 Per quanto concerne la *percentuale delle provvigioni*, l'art. 4 della scheda 130 dispone che:

«4.1 Le percentuali di provvigioni assegnate alle agenzie autorizzate da un'azienda estera per le prestazioni da esse fornite ovvero alle aziende straniere per le prestazioni emesse nelle loro stazioni figurano nell'allegato 4.

Queste percentuali si applicano a tutte le prestazioni del traffico internazionale coperte dalla TCV (tariffa comune viaggiatori) (...).

4.3 La percentuale di provvigione concessa alle altre aziende e alle agenzie autorizzate da un'azienda estera è, in linea di massima, fissata a un tasso uniforme del 10%.

Le aziende che concedono una percentuale di provvigione inferiore al 10% ricevono dalle altre aziende soltanto la percentuale che esse accordano alle altre aziende (accordi di reciprocità).

Questa regola vale per le vendite "agenzie" e "stazioni".

4.4 Le aziende possono, mediante accordo bilaterale o multilaterale, concedere una percentuale di provvigione superiore a quella di cui all'allegato 4.

4.5 Quando autorizza un'agenzia alla vendita di prestazioni, l'azienda provvede a corrispondere all'agenzia la totalità delle provvigioni dovute per la vendita delle prestazioni stesse. Le stesse disposizioni si applicano per le prestazioni che le agenzie sono autorizzate ad acquistare presso gli sportelli delle ferrovie; resta inteso che

la provvigione ridotta concessa in questo caso è compresa in quella concessa dalle altre aziende per le vendite effettuate nelle stazioni dell'azienda che ha rilasciato l'autorizzazione.

(...)».

8 Risulta dall'allegato 4 della scheda 130, nel testo in vigore dal 1° gennaio 1990, che la percentuale di provvigione concessa alle agenzie di viaggi autorizzate da un'azienda ferroviaria estera è pari al 10% del prezzo di vendita del biglietto per 26 aziende europee, tra le quali sono ricomprese undici delle dodici aziende ferroviarie degli Stati membri della Comunità, nella sua composizione anteriore al 1° gennaio 1995. Solo l'ente ferroviario italiano fa eccezione a questa regola, in quanto accorda una provvigione ad aliquota del 6% per i biglietti acquistati nelle stazioni e del 9% per quelli emessi dalle agenzie di viaggi. Per questa azienda ciò vale del resto anche per i biglietti venduti in Italia, per i quali l'ente italiano riscuote una provvigione la cui aliquota è anch'essa pari al 6%.

9 Infine, 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 medesima. Gli artt. 1 e 4 di questo contratto tipo prevedono quanto segue:

«ARTICOLO 1

Portata dell'accordo

1) L'azienda ferroviaria (qui di seguito indicata) (...) autorizza l'agenzia di viaggi (qui di seguito indicata) (...) a emettere i titoli di trasporto interni e internazionali corrispondenti alle tariffe ad essa comunicate (...).

ARTICOLO 4

Obblighi dell'agenzia

L'agenzia è tenuta:

1) ad adoperarsi, con tutti i mezzi a sua disposizione, per incrementare il trasporto persone sulle linee delle aziende ferroviarie partecipanti alle tariffe ai sensi dell'art. 1 e sugli altri mezzi di trasporto esercitati, vuoi dalle stesse aziende ferroviarie vuoi in collaborazione con queste;

2) ad effettuare, in favore dei viaggi sulle linee delle aziende ferroviarie interessate o sugli altri mezzi di trasporto di cui al precedente comma, la maggior pubblicità possibile facendo uso di tutti i mezzi appropriati;

3) 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 e degli altri mezzi di trasporto di cui al primo comma;

(...);

6) ad assicurare la vendita dei titoli affidatile attenendosi alle prescrizioni dell'azienda ferroviaria e ai prezzi che le vengono comunicati;

7) a stilare e vendere i titoli di trasporto ai prezzi ufficiali indicati nelle tariffe e ad astenersi dal riscuotere compensi per la confezione dei titoli di trasporto emessi».

10 Nel 1990 la Commissione trasmetteva alla ricorrente e a determinate aziende ferroviarie europee richieste di informazioni riguardanti la scheda 130. Le richieste inviate alla Société nationale des chemins de fer français (in prosieguo: la «SNCF») e alla British Rail erano formulate ai sensi dell'art. 11, n. 3, del regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento d'applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato (GU n. 13, pag. 204; in prosieguo: il «regolamento n. 17»).

11 Il 10 ottobre 1991, conformemente all'art. 2 del regolamento della Commissione 25 luglio 1963, 99/63/CEE, relativo alle audizioni previste all'art. 19, paragrafi 1 e 2, del regolamento del Consiglio n. 17 (GU n. 127, pag. 2268, in prosieguo: il «regolamento n. 99/63»), la Commissione notificava alla ricorrente una comunicazione degli addebiti. In data 18 febbraio 1992 aveva luogo in Bruxelles un'audizione ai sensi dell'art. 7 del regolamento n. 99/63.

12 Dopo aver richiesto il parere del comitato consultivo in materia di intese e posizioni dominanti di cui all'art. 10, n. 3, del regolamento n. 17, la Commissione adottava, il 25 novembre 1992, la decisione 92/568/CEE, relativa a un procedimento a norma dell'art. 85 del Trattato CEE (IV/33.585 — Distribuzione dei biglietti ferroviari da parte delle agenzie di viaggi, GU L 366, pag. 47; in prosieguo: la «Decisione»). Il dispositivo della Decisione, fondata sul regolamento n. 17, è del seguente tenore:

«*Articolo 1*

L'Union internationale des chemins de fer (UIC) ha violato le disposizioni dell'articolo 85, paragrafo 1, del Trattato CEE adottando o distribuendo la scheda

UIC n. 130 che riguarda le relazioni tra le imprese ferroviarie e le agenzie di viaggi e che prevede quanto segue:

— 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.

Articolo 2

L'UIC è tenuta a porre fine alle infrazioni constatate nell'articolo 1 nel termine di dodici mesi decorrente dalla data di notificazione della presente decisione.

Articolo 3

All'UIC è inflitta un'ammenda di un milione (1 000 000) di ECU per le infrazioni di cui all'articolo 1.

(...)».

Procedimento e conclusioni delle parti

13 Stando così le cose la ricorrente, con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale l'8 febbraio 1993, ha proposto il presente ricorso.

14 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Terza Sezione ampliata) ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Le parti sono state intese nelle loro difese orali e nelle loro risposte ai quesiti del Tribunale all'udienza dell'8 novembre 1994.

15 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— annullare la Decisione per erroneità del fondamento giuridico e insufficienza di motivazione della medesima;

— annullare la Decisione per violazione ed erronea applicazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato e insufficienza di motivazione;

— annullare la Decisione per violazione dei diritti della difesa, in quanto la Commissione non ha consentito all'UIC di confutare l'addebito relativo allo scopo anticoncorrenziale della scheda 130;

— annullare la decisione per violazione dell'art. 85, n. 3, del Trattato e dell'art. 5 del regolamento (CEE) del Consiglio 19 luglio 1968, n. 1017, relativo all'appli-

cazione di regole di concorrenza ai settori dei trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili (GU L 175, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 1017/68»), escludendo l'applicazione di queste norme;

— in subordine, annullare l'art. 3 del dispositivo della Decisione, relativo alle ammende inflitte all'UIC, per insussistenza dei presupposti necessari per l'irrogazione dell'ammenda;

— in ulteriore subordine, ridurre, conformemente ai principi di proporzionalità e di equità, l'importo dell'ammenda irrogata alla UIC;

— condannare la Commissione alle spese.

16 La convenuta conclude che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese.

Sul merito

17 Il Tribunale ritiene che le conclusioni della ricorrente testé citate debbono considerarsi intese, da un lato, in via principale, all'annullamento della decisione e, dall'altro, in subordine, all'annullamento dell'ammenda irrogatale ovvero alla riduzione del relativo importo.

Sulle conclusioni dirette all'annullamento della Decisione, formulate in via principale

18 A sostegno delle proprie conclusioni formulate in via principale, la ricorrente deduce in sostanza sei motivi, relativi, in primo luogo, all'omessa considerazione della portata del regolamento n. 1017/68; in secondo luogo, alla violazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato, in considerazione del carattere necessario delle disposizioni della scheda 130 concernenti l'autorizzazione dell'azienda ferroviaria locale e l'aliquota uniforme delle provvigioni; in terzo luogo, al fraintendimento, da parte della Commissione, delle disposizioni della scheda 130 concernenti la retrocessione delle provvigioni; in quarto luogo, alla violazione dei diritti della difesa, in quanto la Commissione non avrebbe posto la ricorrente in condizioni di confutare l'addebito relativo allo scopo perseguito da talune disposizioni della scheda 130; in quinto luogo, alla violazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato, per quanto riguarda l'obbligo di non favorire mezzi di trasporto concorrenti; in sesto luogo, alla violazione dell'art. 85, n. 3, del Trattato e/o dell'art. 5 del regolamento n. 1017/68.

Sul primo motivo, relativo all'omessa considerazione della portata del regolamento n. 1017/68

19 Gli artt. 1 e 2 del regolamento n. 1017/68 recitano:

«*Articolo 1*

Disposizioni di principio

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 nel 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.

Articolo 2

Divieto delle intese

Fatte salve le disposizioni degli articoli da 3 a 6, sono incompatibili con il mercato comune e vietati, senza che a tale effetto sia necessaria una decisione preventiva, tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazione di imprese e tutte le pratiche concordate che possono pregiudicare il commercio tra gli Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune e in particolare quelli consistenti nel:

a) fissare direttamente o indirettamente i prezzi e le condizioni di trasporto o altre condizioni di transazione,

b) limitare o controllare l'offerta di trasporto, gli sbocchi, lo sviluppo tecnico o gli investimenti,

c) ripartire il mercato dei trasporti,

d) applicare condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, nei rapporti commerciali con gli altri contraenti, così da determinare per questi ultimi uno svantaggio nella concorrenza,

e) subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari che, per la loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano nessun nesso con la prestazione di trasporto».

— Sintesi degli argomenti delle parti

20 La ricorrente assume che la Decisione è basata su un fondamento giuridico erroneo, il regolamento n. 17, anziché sul fondamento giuridico corretto, il regolamento n. 1017/68. Essa argomenta in particolare che la scheda 130 riguarda il «controllo dell'offerta di trasporto» e la «fissazione del prezzo del trasporto» ai sensi dell'art. 1 del regolamento n. 1017/68.

21 Essa premette che le aziende ferroviarie non sono tra loro in concorrenza, ma sono tenute a cooperare nella prestazione dei trasporti ferroviari internazionali (v. supra, punti 1 e 2). D'altronde, nell'ambito della politica comune dei trasporti, il Consiglio avrebbe costantemente sottolineato la necessità di una cooperazione, intesa segnatamente a far sì che le aziende si presentino sul mercato dei trasporti internazionali come un unico vettore [v. risoluzioni del Consiglio 7 dicembre 1970, relativa alla cooperazione tra le aziende ferroviarie (GU 1971, C 5, pag. 1), e 15 dicembre 1981, relativa alla politica ferroviaria della Comunità (GU 1982, C 157, pag. 1), nonché la raccomandazione del Consiglio 19 dicembre 1984, 84/646/CEE, alle aziende ferroviarie nazionali degli Stati membri relativa al potenziamento della loro cooperazione nel traffico internazionale di viaggiatori e di merci (GU L 333, pag. 63)].

22 Secondo la ricorrente, la scheda 130 è stata predisposta in tale contesto allo scopo di consentire la vendita dei biglietti internazionali ferroviari presso un numero di agenzie molto ampio. Essa sottolinea come il sistema della scheda 130 si fondi su un principio di mandato generale e reciproco, in virtù del quale ciascuna azienda autorizza, forma e controlla le proprie agenzie operanti nel suo territorio, rendendosi garante delle agenzie autorizzate nei confronti delle altre aziende. Essa aggiunge che ciascuna azienda calcola e trasferisce la propria quota parte del prezzo del biglietto alle altre aziende, senza controlli da parte di queste ultime.

23 Quanto alla «offerta di trasporto», la ricorrente sottolinea, in sostanza, che la scheda 130 comporta un sistema di autorizzazione reciproca, inteso a offrire agli utenti, in maniera globale ed efficiente, prestazioni di trasporti internazionali. Tale offerta di trasporto, destinata agli utenti, si concreterebbe in un titolo, il biglietto, distribuito vuoi direttamente dalle stesse imprese ferroviarie vuoi dalle agenzie di viaggio. Il biglietto sarebbe solo un documento inseparabile dall'offerta di prestazione di trasporto, atto a concretizzare quest'ultima e privo di qualsiasi valore intrinseco.

24 Inoltre, la scheda 130 contemplerebbe modalità di vendita dei biglietti rilasciati dalle aziende o dalle agenzie e costituirebbe quindi «il controllo delle offerte di trasporto». Sotto questo profilo, il termine «offerta» dovrebbe essere inteso nel significato economico di «quantità di beni e servizi che un produttore è disposto a vendere a un prezzo determinato», significato che sarebbe prevalente anche nel diritto comunitario della concorrenza.

25 Quanto alla «fissazione dei prezzi di trasporto», questi ultimi sarebbero, ai sensi del regolamento n. 1017/68, i prezzi pagati dai viaggiatori per il loro trasporto. Orbene, la scheda 130 riguarderebbe tale elemento in quanto, in forza della convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia 9 maggio 1980 (in prosieguo: la «convenzione Cotif») e delle regole uniformi in materia di contratto dei

trasporti internazionali di viaggiatori e bagagli per ferrovia (in prosieguo: le «regole CIV»), che costituiscono l'appendice della convenzione, essa autorizzerebbe le aziende a inserire, nelle loro convenzioni con le agenzie, l'obbligo di emettere e vendere i titoli di trasporto ai prezzi ufficiali indicati nelle tariffe.

26 Inoltre, il prezzo che il viaggiatore paga per il suo trasporto dovrebbe coprire tutte le spese del vettore, ivi compresi i compensi dovuti alle agenzie. La distribuzione dei biglietti, pur essendo distinta dalla prestazione di trasporto, sarebbe tuttavia indispensabile e indissociabile da questo servizio.

27 Con riferimento al ragionamento della Commissione, esposto nei punti 50-59 della Decisione, secondo cui è necessaria una correlazione diretta tra l'accordo controverso e la prestazione di trasporto, la ricorrente sostiene che siffatta necessità non risulta né dall'art. 1 del regolamento del Consiglio 26 novembre 1962, n. 141, relativo alla non applicazione del regolamento n. 17 del Consiglio al settore dei trasporti (GU 1962, 124, pag. 2751, in prosieguo: il «regolamento n. 141»), né dall'art. 1 del regolamento n. 1017/68. D'altra parte, ad onta del suo terzo 'considerando', il titolo e l'art. 1 del regolamento n. 141 riguarderebbero solo la non applicazione del regolamento n. 17 «al settore» dei trasporti o «nel settore» dei trasporti e l'art. 2 del regolamento n. 141 farebbe menzione del «campo dei trasporti per ferrovia». Comunque sia, il regolamento n. 141 sarebbe divenuto inoperante in seguito all'adozione del regolamento n. 1017/68, il quale non imporrebbe alcuna correlazione diretta tra l'accordo controverso e la prestazione di trasporto.

28 La ricorrente aggiunge che, in ogni caso, supponendo anche che siffatta correlazione fosse prescritta, nel caso di specie essa sussisterebbe. Sul punto la ricorrente osserva che, nel suo controricorso, la Commissione ha definito la prestazione dell'agenzia di viaggi come «la negoziazione e stipulazione di contratti per conto di imprese di trasporto». Orbene, un'attività di questo tipo riguarderebbe direttamente la prestazione di trasporto.

29 La ricorrente sostiene inoltre che la sentenza della Corte 1° ottobre 1987, causa 311/85, VVR (Racc. pag. 3801), richiamata dalla Commissione nel testo della Decisione, non è pertinente nel caso di specie.

30 La Commissione ribatte di aver fondato la decisione sul regolamento n. 17 in quanto, in primo luogo, la scheda 130 non riguarderebbe «direttamente» la prestazione di trasporto e, in secondo luogo, le agenzie di viaggio non sarebbero ausiliari dei trasporti, bensì prestatori di servizi autonomi.

31 Il terzo 'considerando' del regolamento n. 141 delimiterebbe l'ambito d'applicazione di questo regolamento in modo tale che da esso esulerebbero prestazioni non direttamente connesse alla prestazione del servizio di trasporto. Secondo la stessa ratio, l'espressione «ausiliari dei trasporti», dovrebbe avere una portata circoscritta (v. conclusioni dell'avvocato generale Dutheillet de Lamothe, sentenza 14 luglio 1971, causa 10/71, Muller, Racc. pag. 723, in particolare pagg. 732 e 737, e punti 55-59 della Decisione).

32 La circostanza che il regolamento n. 141 non sia più in vigore sarebbe irrilevante, dal momento che il regolamento n. 1017/68, adottato a norma degli artt. 2 e 3 del regolamento n. 141, rimanderebbe espressamente a quest'ultimo (primo e ottavo 'considerando') e ricomprenderebbe logicamente le attività escluse dall'ambito di applicazione del regolamento n. 17 in forza del regolamento n. 141. D'altro canto, se determinate operazioni non direttamente connesse al trasporto rientrassero nell'ambito d'applicazione del regolamento n. 1017/68, esse verrebbero a rientrare, al tempo stesso, nelle previsioni del regolamento n. 17, il che creerebbe una confusione incompatibile con la struttura del regolamento n. 1017/68.

33 In ordine al punto se il regolamento n. 1017/68 si applichi al «settore», ovvero soltanto alle «attività» di trasporto, il contesto al quale ineriscono i regolamenti nn. 141 e 1017/68 suggerirebbe un'identica interpretazione per entrambi i termini. Il riferimento agli «aspetti peculiari dei trasporti» escluderebbe gli accordi stipulati

dalle imprese di trasporto e relativi ad altre attività come la ristorazione, l'alloggiamento o i passatempi. L'elemento determinante sarebbe la natura dell'attività oggetto dell'accordo.

34 Per confutare gli argomenti della ricorrente relativi alla «offerta di trasporto» e alla «fissazione dei prezzi di trasporto», la Commissione si richiama al ragionamento della Corte nel punto 20 della menzionata sentenza VVR, secondo cui l'agenzia deve essere considerata «un intermediario indipendente che svolge un'attività di prestazione di servizi autonoma». D'altra parte, se la distribuzione dei biglietti non costituisse un servizio autonomo, distinto da quello del trasporto, non si comprenderebbe come le aziende si compensino reciprocamente per questo servizio.

35 Andrebbe del pari disatteso l'argomento secondo il quale la scheda 130 disciplina le condizioni dell'offerta di trasporto ferroviario internazionale, materia rientrante nella convenzione Cotif e nelle regole CIV. Nel corso della fase orale la Commissione ha precisato che la nozione di «offerta di trasporto» ai sensi del regolamento n. 1017/68 è limitata agli accordi come quelli che disciplinano il numero o la capacità dei treni.

— Giudizio del Tribunale

36 Risulta dai punti 51-59 della Decisione che, nella fattispecie, la Commissione non ha ritenuto necessario applicare il regolamento n. 1017/68 per tre motivi: in primo luogo, nella citata sentenza pronunciata nella causa VVR la Corte avrebbe stabilito che l'agente di viaggi è «un intermediario indipendente», il quale presta «un servizio autonomo»; in secondo luogo, la scheda 130 non riguarderebbe «direttamente» la prestazione del servizio di trasporto; in terzo luogo, l'agenzia di viaggi non sarebbe un «ausiliario dei trasporti».

37 Per quanto concerne, in primo luogo, l'argomento della Commissione basato sull'interpretazione della citata sentenza VVR, il Tribunale ritiene che questa sentenza non è pertinente ai fini della determinazione del regolamento applicabile nella fattispecie.

38 Occorre infatti ricordare che la sentenza VVR aveva ad oggetto la normativa di uno Stato membro la quale autorizzava determinati accordi tra agenzie di viaggi e organizzatori di viaggi, il cui scopo era quello di imporre ai primi il rispetto dei prezzi di vendita dei viaggi stabiliti dai secondi. In quel contesto lo Stato membro interessato sosteneva, in particolare, che l'art. 85, n. 1, del Trattato non trovava applicazione in riferimento a tale situazione dal momento che l'agenzia di viaggi andava considerata come organo ausiliario dell'organizzatore di viaggi, ai sensi della «comunicazione» della Commissione relativa ai contratti di rappresentanza esclusiva stipulati con rappresentanti di commercio (GU 1962, n. 139, pag. 2921). Pronunciandosi su questo argomento, la Corte ha statuito, al punto 20 della sentenza, che un'agenzia di viaggio del tipo indicato dal giudice a quo andava considerata un intermediario indipendente che svolge un'attività di prestazione di servizi autonoma, e non un organo ausiliario facente parte dell'impresa di questo o di quel tour operator. La sentenza VVR non riguardava quindi l'interpretazione del regolamento n. 1017/68.

39 Peraltro, il contesto delle situazioni di fatto di quella sentenza era diverso da quello del caso di specie, soprattutto in quanto le parti che hanno adottato la scheda 130 sono aziende di trasporto ferroviario e non agenzie di viaggi. Comunque sia, la ricorrente non fa valere che l'agenzia di viaggi deve essere considerata organo ausiliario ai sensi della menzionata comunicazione della Commissione. Il punto 20 della sentenza VVR offre quindi risposta a un argomento che, nel caso di specie, non è stato sollevato.

40 Tuttavia, supponendo anche che, vendendo un titolo di trasporto ferroviario, l'agenzia di viaggi fornisca una «prestazione di servizi autonoma», per la quale sia

compensata mediante la provvigione concessale dall'azienda ferroviaria, il Tribunale ritiene che siffatto rilievo non sarebbe di per sé sufficiente a rendere il regolamento n. 1017/68 inapplicabile alla scheda 130.

41 Difatti, è pur vero che l'agenzia di viaggi, allorché vende un titolo di trasporto ferroviario internazionale, presta un servizio all'azienda interessata. Tuttavia, si deve rilevare che questo servizio, prestato da un'agenzia autorizzata che agisce in nome e per conto dell'azienda ferroviaria, viene fornito nell'ambito dell'esecuzione di un mandato conferitole dalla stessa azienda ferroviaria, con la conseguenza che l'agenzia, allorché vende il titolo di trasporto internazionale, stipula un contratto di trasporto tra l'azienda ferroviaria e il viaggiatore. Il Tribunale ritiene che la negoziazione e la stipulazione di simili contratti di trasporto in nome dell'azienda ferroviaria e la conseguente emissione dei titoli di trasporto dell'azienda costituiscono lo scopo precipuo dell'autorizzazione conferita dall'azienda all'agenzia.

42 Il Tribunale ritiene pertanto che erroneamente la Commissione afferma, al punto 54, secondo comma, della Decisione, che la «prestazione di servizi» dell'agenzia di viaggi «non riguarda quindi la prestazione di trasporti, che è fornita esclusivamente dal committente».

43 In secondo luogo, con riferimento al punto se la scheda 130 esuli dall'ambito di applicazione del regolamento n. 1017/68 in quanto non riguardi «direttamente» la prestazione di trasporto, il Tribunale prende atto che, nel caso di specie, tale punto ha ad oggetto l'interpretazione dell'art. 1 del regolamento n. 1017/68 e non quella del regolamento n. 141. Sebbene il terzo 'considerando' di quest'ultimo regolamento possa costituire un importante elemento nel contesto normativo al quale appartiene, il termine «direttamente» non figura né nell'art. 1 del regolamento n. 1017/68 né nel corrispondente articolo del regolamento n. 141, il quale è peraltro divenuto inoperante dalla data di scadenza del 30 giugno 1968 per quanto riguarda il trasporto ferroviario.

44 D'altra parte, la circostanza che l'art. 1 del regolamento n. 1017/68 si applichi, da un lato, a determinati accordi, decisioni o pratiche concordate, posti in essere da un'associazione di imprese di trasporto per quanto riguarda «il finanziamento o l'acquisizione in comune di materiale o di forniture di trasporto direttamente connessi alla prestazione di trasporto» e, dall'altro, a determinati accordi, decisioni o pratiche concordate relativi alle «operazioni degli ausiliari dei trasporti» dimostra che questo articolo può avere una portata più ampia di quella attribuitagli dalla Commissione.

45 Inoltre, il Tribunale rileva che l'art. 2, lett. a), del regolamento n. 1017/68 stabilisce che gli accordi, le decisioni o le pratiche concordate considerati in questo regolamento sono, in particolare, quelli che fissano «direttamente *o indirettamente*» non solo «i prezzi e le condizioni di trasporto», ma anche «*altre condizioni di transazione*», e che la successiva lett. b) fa riferimento agli accordi, alle decisioni o alle pratiche concordate che limitano o controllano «l'offerta di trasporto, gli sbocchi, lo sviluppo tecnico o gli investimenti». Conseguentemente, la nozione di accordo o di decisione che ha per scopo o per effetto di «limitare o controllare l'offerta di trasporto» ai sensi dell'art. 1 del regolamento in parola non va interpretata nel senso che essa riguardi soltanto gli accordi o le decisioni concernenti il numero o la capacità dei treni (v. supra, punto 35), ma ricomprende necessariamente un accordo o una decisione che limiti o controlli l'offerta di trasporto o gli sbocchi ai sensi dell'art. 2 del regolamento n. 1017/68.

46 Ciò premesso, il Tribunale ritiene che questo regolamento non può essere interpretato nel senso che esso escluda dal proprio ambito d'applicazione una decisione di una 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 (v. supra, punto 1), 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. La scheda 130 si riferisce a questi aspetti specifici del trasporto ferroviario internazionale.

47 Inoltre, il Tribunale ritiene che la scheda 130 concerne sia l'«offerta di trasporto» sia il «prezzo del trasporto», ai sensi del regolamento n. 1017/68.

48 Quanto all'«offerta di trasporto», il Tribunale osserva che l'art. 1 della scheda 130 riguarda direttamente la determinazione dei punti di vendita dei biglietti ferroviari internazionali. Il Tribunale ritiene che, seppure l'art. 1 della scheda 130 avesse gli effetti descritti nei punti 70-72 della Decisione, questo articolo limiterebbe gli «sbocchi» delle aziende ferroviarie e, pertanto, limiterebbe o controllerebbe «l'offerta di trasporto» ai sensi del regolamento n. 1017/68.

49 Per quanto attiene al «prezzo del trasporto», il Tribunale rileva inoltre che la provvigione di cui all'art. 4 della scheda 130 — che si applica sia per i biglietti venduti direttamente dalle aziende sia per quelli venduti dalle agenzie di viaggi — rappresenta un costo diretto della vendita di un biglietto internazionale e determina il prezzo netto, vale a dire il prezzo del biglietto senza la provvigione, che ciascuna azienda percepisce per la propria parte della prestazione di trasporto ferroviario internazionale di cui trattasi. Il Tribunale ritiene che, nelle circostanze del caso di specie, l'art. 4 della scheda 130 fissa indirettamente «il prezzo del trasporto», ai sensi del regolamento n. 1017/68, ovvero «altre condizioni di transazione», ai sensi dell'art. 2, lett. a), del medesimo regolamento. Analoghi rilievi valgono, mutatis mutandis, per l'art. 3 della scheda 130. Inoltre, il Tribunale rileva che l'art. 3.2. della scheda fa riferimento alle vendite dei biglietti da parte delle aziende a determinate agenzie e riguarda quindi direttamente il prezzo e le condizioni di vendita dei titoli di trasporto.

50 Del pari il Tribunale ricorda che all'art. 1 del dispositivo della Decisione la Commissione ha accertato che l'obbligo imposto dall'art. 4.7 del contratto tipo, «di stilare e vendere i biglietti ai prezzi ufficiali indicati nelle tariffe», viola l'art. 85, n. 1, del Trattato. Il Tribunale ritiene che dalla sua stessa formulazione letterale si evince che siffatta clausola ha per scopo o per effetto quello di «fissare il prezzo del trasporto» ai sensi del regolamento n. 1017/68. Al riguardo, la circostanza che l'art. 4.7 del contratto tipo non faccia riferimento alla fissazione dei prezzi ufficiali in sé

considerati, bensì all'osservanza, da parte delle agenzie di viaggi, delle tariffe già fissate dalle aziende è priva di pertinenza, posto che il prezzo fissato in base a tali criteri rappresenta il corrispettivo della prestazione di trasporto considerata, che ciascun viaggiatore trasportato è tenuto a versare.

51 Inoltre, supponendo che l'art. 4.7 del contratto tipo vieti di retrocedere le provvigioni, come ha affermato la Commissione ai punti 89-91 della motivazione della Decisione, siffatta clausola sarebbe inerente alla «fissazione del prezzo del trasporto» in quanto le aziende precluderebbero, così facendo, qualsiasi concorrenza in materia di prezzo di trasporto tra le agenzie autorizzate, in particolare la concorrenza consistente nella rinuncia a parte delle provvigioni a beneficio dei clienti. A tale riguardo, nel punto 106 della Decisione, la Commissione stessa ha affermato che «la prassi censurata dalla Commissione dà alle imprese ferroviarie la possibilità di eliminare la concorrenza, specialmente in materia tariffaria, tra le agenzie di viaggio per la vendita dei titoli di trasporto». Analogamente, nel corso della fase scritta, la Commissione ha argomentato che la gravità della trasgressione consiste nella eliminazione della concorrenza, «in particolare per quanto riguarda i prezzi offerti ai viaggiatori» (controricorso, pag. 42; v., inoltre, l'identica affermazione contenuta alla pag. 34 della controreplica).

52 Infine, per quanto attiene al divieto imposto alle agenzie dall'art. 4.3 del contratto tipo di favorire mezzi di trasporto concorrenti nella loro pubblicità, nelle loro offerte e nei consigli dati ai clienti, il Tribunale rileva che, al punto 95 della motivazione della decisione, la Commissione ha accertato che questa clausola «ha (...) lo scopo e l'effetto di restringere la concorrenza tra i vari mezzi di trasporto». Ne deriva che la Commissione stessa considera questa clausola come inerente al settore dei trasporti.

53 Ne consegue che il secondo argomento della Commissione, relativo all'uso del termine «direttamente» nel terzo 'considerando' del regolamento n. 141, è infondato.

54 Nel pervenire a questa conclusione il Tribunale non ignora l'argomento della Commissione secondo il quale la scheda 130 avrebbe effetti anticoncorrenziali sul

mercato della distribuzione dei titoli di trasporto. Il Tribunale ritiene infatti che se, come nel caso di specie, gli aspetti principali di una decisione rientrano nell'ambito d'applicazione del regolamento n. 1017/68, la circostanza che la decisione possa parimenti esplicare effetti sulla concorrenza su mercati contigui ma accessori è irrilevante. Gli eventuali effetti concorrenziali della scheda 130 sul mercato della distribuzione dei biglietti ferroviari, menzionati in particolare nei punti 70, 71, 78-81, 83 e 84 della motivazione della Decisione, sarebbero tutt'al più secondari rispetto agli effetti inerenti al settore dei trasporti vero e proprio (v. supra, punti 46 e seguenti).

55 In terzo luogo, il Tribunale ritiene che l'argomento della Commissione, esposto nei punti 55-58 della Decisione, secondo il quale l'agenzia di viaggi non sarebbe un ausiliario dei trasporti ai sensi dell'art. 1 del regolamento n. 1017/68, è anch'esso infondato. Invero la questione prospettata nel caso in esame non è se un'agenzia di viaggi possa essere considerata, da un punto di vista generale, come un ausiliario dei trasporti, bensì se le attività specifiche di cui trattasi nel caso di specie costituiscano operazioni che possono essere eseguite da un ausiliario dei trasporti.

56 Orbene, il Tribunale ritiene che le operazioni di un'agenzia di viaggi come quelle di cui trattasi nel caso di specie, vale a dire la stipulazione di un contratto di trasporto in veste di mandatario nonché l'emissione del titolo di trasporto, vanno considerate «operazioni degli ausiliari dei trasporti» ai sensi dell'art. 1 del regolamento n. 1017/68. Infatti l'agenzia, in quanto mandataria, deve essere considerata l'«ausiliario» dell'azienda e le «operazioni» controverse sono indispensabili per il trasporto del viaggiatore verso il suo luogo di destinazione. Conseguentemente, la Commissione non può fondatamente trarre argomento dalla 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) (GU L 213, pag. 1), la quale non è pertinente ai fini della soluzione della controversia.

57 Discende dal complesso dei suddetti rilievi che i punti 51-59 della Decisione sono inficiati da errori di diritto e non autorizzano la conclusione secondo la quale la scheda 130 non rientra nell'ambito d'applicazione del regolamento 1017/68.

58 Tuttavia il Tribunale ritiene che, nelle circostanze del caso di specie, occorre accertare se l'errore di diritto nel quale è incorsa la Commissione abbia avuto l'effetto di privare la ricorrente di tutte o parte delle garanzie procedurali che essa avrebbe legittimamente potuto far valere nell'ambito dell'applicazione del regolamento n. 1017/68.

59 Sul punto, il Tribunale rileva che esistono almeno tre fondamentali differenze tra il regolamento n. 17, da un lato, e il regolamento n. 1017/68, dall'altro.

60 In primo luogo, nell'ambito del regolamento n. 17, la previa notificazione alla Commissione dell'accordo, della pratica concordata o, come nel caso di specie, della decisione di un'associazione di imprese di cui trattasi, costituisce, fatta salva l'ipotesi degli accordi, delle decisioni o delle pratiche concordate di cui all'art. 4, n. 2, del regolamento n. 17, un presupposto indispensabile per ottenere un'eventuale dichiarazione di inapplicabilità dell'art. 85, n. 1, del Trattato a norma del n. 3 dello stesso articolo (v. sentenza della Corte 16 giugno 1981, causa 126/80, Salonia, Racc. pag. 1563, punto 30; sentenza del Tribunale 10 marzo 1992, causa T-14/89, Montedipe/Commissione, Racc. pag. II-1155, punto 271). Per contro, nell'ambito del regolamento n. 1017/68, la notificazione alla Commissione dell'accordo, della pratica concordata o della decisione di un'associazione di imprese è facoltativa e non costituisce una condizione indispensabile per ottenere una dichiarazione individuale di inapplicabilità dell'art. 2 del regolamento n. 1017/68 a norma dell'art. 5 dello stesso regolamento. Orbene, la ricorrente sostiene, nel caso di specie, che proprio in considerazione di questa differenza sostanziale essa non ha notificato la scheda 130 alla Commissione.

61 Al riguardo, sebbene ai punti 104-107 della Decisione la Commissione abbia espresso, in modo succinto e argomentando in subordine, un'opinione negativa in merito alla questione se la scheda 130 avrebbe potuto essere esentata ai sensi dell'art. 85, n. 3, del Trattato nell'ipotesi in cui avesse costituito oggetto di una notificazione, non è certo che la motivazione della Commissione sarebbe stata la medesima se essa avesse constatato, contrariamente a quanto ha fatto al punto 103 della Decisione, che l'UIC poteva avvalersi delle disposizioni dell'art. 5 del regolamento n. 1017/68. Infatti, la Commissione avrebbe dovuto in tal caso motivare il suo eventuale rigetto della domanda di esenzione dell'UIC alla luce dell'art. 5 del regolamento n. 1017/68, in maniera tale da consentire al Tribunale di esercitare il proprio sindacato di legittimità e agli Stati membri nonché ai cittadini interessati di conoscere i criteri in base ai quali la Commissione ha applicato il Trattato (v. sentenza della Corte 17 gennaio 1995, causa C-360/92 P, Publishers Association/Commissione, Racc. pag. I-23, punto 39).

62 In secondo luogo, si deve rilevare che, nel caso di specie, la Commissione ha consultato il comitato di cui all'art. 10, n. 3, del regolamento n. 17, composto dai rappresentanti degli Stati membri competenti in materia di intese e posizioni dominanti, anziché il comitato consultivo specializzato composto dai rappresentanti degli Stati membri competenti in materia di intese e posizioni dominanti nel settore dei trasporti, previsto dall'art. 16, n. 4, del regolamento n. 1017/68. Orbene, poiché i rappresentanti degli Stati membri ai quali la questione è stata sottoposta non erano quelli previsti dalla norma che avrebbe dovuto essere applicata nella fattispecie, non è possibile affermare che il risultato del parere emesso dal comitato competente sarebbe stato il medesimo.

63 In terzo luogo, l'art. 17, nn. 1 e 2, del regolamento n. 1017/68 stabilisce che la Commissione emette una decisione per la quale è obbligatoria la consultazione del comitato consultivo specializzato di cui all'art. 16 del medesimo regolamento solo dopo che siano trascorsi 20 giorni dalla data in cui il comitato consultivo ha emesso il proprio parere. Durante questo periodo, ogni Stato membro può richiedere la convocazione del Consiglio per esaminare, assieme alla Commissione, le questioni di principio riguardanti la politica comune dei trasporti che esso ritiene collegate al caso particolare oggetto della Decisione. Se viene inoltrata una richiesta del genere,

la Commissione emette la propria decisione solo dopo la sessione del Consiglio. Orbene, la Commissione deve altresì tener conto degli orientamenti che sono emersi in seno al Consiglio. Ne consegue che questa disposizione prevede un sistema di garanzie del quale il destinatario della decisione della Commissione deve potersi avvalere.

64 Emerge da quanto sopra che l'applicazione del regolamento n. 17, in luogo del regolamento n. 1017/68, ha costituito, nel caso di specie, una violazione delle forme sostanziali e ha avuto l'effetto di privare la ricorrente delle garanzie procedurali che essa avrebbe legittimamente potuto far valere nell'ambito dell'applicazione delle disposizioni del regolamento n. 1017/68.

65 Ne deriva che l'errore di diritto commesso dalla Commissione ha avuto conseguenze procedurali delle quali la ricorrente ben poteva dolersi e che, pertanto, il primo motivo è fondato.

66 Conseguentemente, la Decisione controversa deve essere annullata, senza che sia necessario prendere in esame gli altri motivi dedotti dalla ricorrente, nell'ambito delle sue conclusioni dirette all'annullamento formulate in via principale, né statuire sulle conclusioni, presentate in subordine, dirette all'annullamento dell'ammenda o alla riduzione del relativo importo.

Sulle spese

67 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché è rimasta soccombente e la ricorrente ne ha fatto domanda, la Commissione deve essere condannata alle spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

1) La decisione della Commissione 25 novembre 1992, 92/568/CEE, relativa a un procedimento a norma dell'art. 85 del Trattato CEE (IV/33.585 — Distribuzione dei biglietti ferroviari da parte delle agenzie di viaggio) è annullata.

2) La Commissione è condannata alle spese.

Biancarelli Schintgen Briët

García-Valdecasas Bellamy

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 6 giugno 1995.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

J. Biancarelli