ORDINANZA DEL PRESIDENTE DELLA CORTE
26 ottobre 1994 *

Nel procedimento C-174/94 R,

Repubblica francese, rappresentata dalle signore E. Belliard, direttore aggiunto, C. de Salins, vicedirettore, e dal signor H. Renié, vicesegretario principale, presso l'ufficio legale del ministero degli Affari esteri, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata di Francia, 9, boulevard Prince Henri,

richiedente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai signori R. Wägenbaur, consigliere giuridico principale, e L. Gussetti, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor G. Kremlis, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

resistente,

avente ad oggetto la domanda di sospensione dell'esecuzione della decisione della Commissione 27 aprile 1994, 94/291/CE [notificata con il riferimento C(94) 637 def.], relativa ad un procedimento di applicazione del regolamento

* Lingua processuale: il francese.

(CEE) del Consiglio n. 2408/92 [Pratica VII/AMA/IV/93 — TAT — Parigi (Orly)-Marsiglia e Parigi (Orly)-Tolosa; GU L 127, pag. 32],

IL PRESIDENTE DELLA CORTE

ha emesso la seguente

Ordinanza

1 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 22 giugno 1994, la Repubblica francese ha proposto, a norma dell'art. 173 del Trattato CE, un ricorso inteso all'annullamento della decisione della Commissione 27 aprile 1994, 94/291/CE [notificata con il riferimento C(94) 637 def.], relativa ad un procedimento di applicazione del regolamento (CEE) del Consiglio n. 2408/92 [Pratica VII/AMA/IV/93 — TAT — Parigi (Orly)-Marsiglia e Parigi (Orly)-Tolosa; GU L 127, pag. 32], lamentando violazione del contraddittorio, sviamento di potere e trasgressione del regolamento (CEE) del Consiglio 23 luglio 1992, n. 2408, sull'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie (GU L 240, pag. 8, in prosieguo: il «regolamento»).

2 Con atto separato, depositato in cancelleria il 21 settembre 1994, la Repubblica francese ha proposto, ai sensi dell'art. 185 del Trattato CE e dell'art. 83 del regolamento di procedura della Corte, una domanda di provvedimenti urgenti, volta ad

ottenere la sospensione dell'esecuzione della citata decisione della Commissione (in prosieguo: la «decisione impugnata») nelle more del giudizio principale.

3 Il 6 ottobre 1994 la Commissione ha presentato osservazioni scritte sulla domanda di provvedimenti urgenti.

4 Le parti hanno svolto le loro difese orali il 19 ottobre 1994.

5 Occorre ricordare succintamente gli antefatti della controversia.

6 Con lettera 21 giugno 1993 la compagnia TAT European Airlines (in prosieguo: la «TAT»), con sede in Tours (Francia), presentava alla Direzione generale dell'aviazione civile del ministero francese dei Trasporti una domanda di concessione di diritti di traffico sulle rotte Parigi (Orly)-Tolosa e Parigi (Orly)-Marsiglia, facendo esplicito riferimento, nella domanda, alle disposizioni del regolamento.

7 Con lettera 21 luglio 1993 il direttore generale dell'aviazione civile respingeva la detta domanda. Il diniego veniva opposto in forza dell'art. 5 del regolamento, che così recita: «Sulle rotte nazionali che, al momento dell'entrata in vigore del presente regolamento, formano oggetto di concessione esclusiva in forza della legge o di un contratto e laddove altre forme di trasporto non possano garantire un servizio adeguato e ininterrotto, tale concessione può sussistere fino alla sua data di scadenza, limitatamente comunque ad un periodo di tre anni».

8 Nella menzionata lettera, le autorità francesi comunicavano alla TAT che, in forza di tale disposizione, esse potevano mantenere l'esclusività dei diritti concessi, mediante una convenzione stipulata il 5 luglio 1985, alla compagnia Air Inter, ora appartenente al gruppo Air France.

9 Il 28 settembre 1993, la TAT inoltrava alla Commissione un esposto. La TAT prospettava in primo luogo la violazione degli artt. 3, lett. f), 86 e 90 del Trattato CEE nonché il mancato rispetto di un accordo concluso il 30 ottobre 1990 tra la Commissione, il governo francese e la compagnia Air France allo scopo di consentire la designazione multipla — vale a dire la concorrenza — su otto rotte, tra cui Parigi-Tolosa e Parigi-Marsiglia. In subordine, la TAT lamentava altresì la trasgressione delle disposizioni del regolamento. La TAT chiedeva quindi alla Commissione, a norma dell'art. 175 del Trattato CEE, di rilevare le dette violazioni e di emanare tutti i necessari provvedimenti inibitori.

10 Nell'esposto della TAT venivano sviluppati in particolare i seguenti argomenti. Vi si rappresentava anzitutto che il monopolio del gruppo Air France sulle rotte Parigi (Orly)-Marsiglia e Parigi (Orly)-Tolosa avrebbe dovuto venir meno il 1° marzo 1992, come stabilito nel punto 1.1.1 del citato accordo 30 ottobre 1990. Inoltre, l'art. 5 del regolamento non varrebbe per questi collegamenti in quanto i diritti concessi all'Air Inter sulle rotte Parigi-Marsiglia e Parigi — Tolosa non sarebbero esclusivi, poiché la TAT opera proprio sulle medesime rotte dall'aeroporto Charles de Gaulle. Infine, il trattamento discriminatorio a danno della TAT sarebbe incompatibile con le disposizioni dell'art. 8, n. 1, del regolamento, ai sensi del quale quest'ultimo «non pregiudica il diritto degli Stati membri di regolamentare, senza discriminazioni basate sulla nazionalità o sull'identità del vettore aereo, la ripartizione del traffico tra gli aeroporti appartenenti a uno stesso sistema aeroportuale».

11 Orbene, nell'elenco dei sistemi aeroportuali di cui all'allegato II del regolamento figura in particolare, per quanto riguarda la Francia, il sistema «Parigi - Charles de Gaulle/Orly/Le Bourget».

12 Con lettera 13 ottobre 1993, indirizzata al responsabile della Direzione generale trasporti della Commissione (in prosieguo: la «DG VII»), la TAT integrava le proprie argomentazioni, chiedendo inoltre alla Commissione di emanare una decisione a norma dell'art. 8, n. 3, del regolamento. Tale disposizione stabilisce che «A richiesta di uno Stato membro o di propria iniziativa la Commissione esamina l'applicazione dei paragrafi 1 e 2 ed entro un mese dalla data di ricevimento della richiesta decide, previa consultazione del comitato di cui all'articolo 11, se lo Stato membro può continuare ad applicare il provvedimento. La Commissione comunica la propria decisione al Consiglio e agli Stati membri».

13 Con lettera 20 ottobre 1993, la Direzione generale concorrenza della Commissione (in prosieguo: la «DG IV») trasmetteva in copia l'esposto della TAT alle autorità francesi e alla compagnia Air France per dar modo a queste ultime di far pervenire eventuali osservazioni. L'integrazione dell'esposto della TAT non veniva allegata alla detta lettera.

14 Con lettera 22 ottobre 1993 il direttore generale della DG VII informava anch'egli le autorità francesi della presentazione di un esposto da parte della TAT senza tuttavia trasmetterne una copia. Egli precisava inoltre che, prima facie, gli argomenti addotti dalla TAT gli sembravano fondati.

15 In risposta a tali lettere le autorità francesi comunicavano in data 21 dicembre 1993 le proprie osservazioni in merito all'esposto della TAT. Esse sostenevano l'applicabilità dell'art. 5 del regolamento, dato che l'apertura alla designazione multipla prevista dal citato accordo 30 ottobre 1990 si riferiva esclusivamente, con la sola eccezione delle rotte su Nizza, ai collegamenti con l'aeroporto Charles de Gaulle e pertanto la compagnia Air Inter aveva mantenuto l'esclusività per i detti collegamenti con l'aeroporto di Orly.

16 Con lettera 21 gennaio 1994, il direttore generale della DG VII comunicava alle autorità francesi che la TAT aveva presentato un'integrazione dell'esposto e ricordava che l'art. 8, n. 3, del regolamento conferiva alla Commissione un potere autonomo di decisione.

17 In risposta a tale lettera, il 16 febbraio 1994 le autorità francesi trasmettevano alla Commissione una nota che riassumeva la loro posizione.

18 A seguito di quest'intero carteggio, il comitato consultivo di cui all'art. 11 del regolamento si riuniva in data 28 febbraio 1994. Nel corso della riunione, i rappresentanti degli Stati membri avevano modo di esporre il proprio punto di vista in merito al progetto di decisione fondata sull'art. 8, n. 3, del regolamento, che la Commissione aveva inviato al comitato il 10 febbraio 1994. Il parere emesso dal comitato aveva il seguente tenore: «la maggioranza dei membri presenti esprime il parere seguente: stando alle informazioni di cui dispone il comitato, risulta che l'erronea applicazione dell'art. 5 ad opera della Repubblica francese ha avuto effetti discriminatori. I membri si sono tuttavia espressi a maggioranza contro l'adozione di una decisione ex art. 8 del regolamento n. 2408/92».

19 Il 17 marzo 1994, il governo francese inviava alla Commissione un'ulteriore nota in cui ricordava le osservazioni formulate dalla delegazione francese nel corso della riunione del comitato consultivo.

20 Infine, su richiesta del governo francese, direttore dell'ufficio legale del ministero degli Affari esteri incontrava il 30 marzo 1994 il direttore generale del servizio giuridico della Commissione al fine di discutere con quest'ultimo dell'esposto di cui trattasi, ma anche dell'esposto della TAT concernente la rotta Parigi (Orly)-Londra.

21 Il 27 aprile 1994, la Commissione emanava la decisione contestata, la quale così dispone:

«*Articolo 1*

La Francia non può continuare a rifiutare ai vettori aerei comunitari l'esercizio di diritti di traffico sulle rotte Parigi (Orly) - Marsiglia e Parigi (Orly) - Tolosa adducendo che le autorità francesi applicherebbero, su tali rotte, le disposizioni dell'articolo 5 del regolamento (CEE) n. 2408/92.

Articolo 2

La Repubblica francese è destinataria della presente decisione. Essa è comunicata alla compagnia TAT European Airlines, al Consiglio dell'Unione europea, agli Stati membri e ai Regni di Norvegia e di Svezia.

Articolo 3

La Francia è tenuta ad attuare la presente decisione entro il 27 ottobre 1994».

22 Nella motivazione della decisione impugnata viene precisato che essa «non si oppone quindi, in linea di principio, al mantenimento di una concessione esclusiva

a vantaggio della compagnia Air Inter, sulle rotte che rispondono ai requisiti previsti dall'articolo 5» il quale, nell'interpretazione della Commissione, è volto «a garantire un servizio adeguato ed ininterrotto tra due punti (città o regioni) di un medesimo Stato membro».

23 Vi si ricorda inoltre che le disposizioni del regolamento «segnatamente quelle dell'articolo 4 relative all'imposizione di oneri di servizio pubblico, permettono di assicurare la continuità dei servizi sull'insieme delle reti interne degli Stati membri e di rispondere agli obiettivi di una politica di sviluppo del territorio nazionale».

24 A norma dell'art. 185 del Trattato la Corte può, quando reputi che le circostanze lo richiedano, ordinare la sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato.

25 Ai sensi dell'art. 83, n. 2, del regolamento di procedura, la decisione di sospensione è subordinata all'esistenza di motivi di urgenza, come pure di argomenti di fatto e di diritto che giustifichino, prima facie, l'adozione del provvedimento richiesto (fumus boni juris).

26 Per giurisprudenza consolidata (v., in particolare, ordinanza 29 giugno 1993, causa C-280/93 R, Germania/Consiglio, Racc. pag. I-3667, punto 22), l'urgenza dei

provvedimenti di cui all'art. 83, n. 2, del regolamento di procedura deve essere valutata in relazione alla necessità di pronunciarsi in via provvisoria onde evitare il danno grave e irreparabile che potrebbe derivare dall'applicazione immediata del provvedimento impugnato nel ricorso principale.

27 Per quanto riguarda l'urgenza, il governo francese deduce anzitutto che l'organizzazione dei trasporti aerei poggia su un sistema di perequazione tra rotte remunerative e rotte deficitarie. L'esclusiva concessa alla compagnia Air Inter per i collegamenti considerati sarebbe giustificata dall'obbligo che le è stato imposto di garantire un servizio continuo su rotte deficitarie, applicando tariffe ragionevoli onde contribuire allo sviluppo del territorio nazionale. Orbene, il governo francese ritiene che, qualora le due rotte di cui trattasi venissero aperte alla concorrenza, la quota di mercato dei nuovi operatori rappresenterebbe dopo un anno almeno il 35%. L'Air Inter sarebbe allora costretta ad abbandonare il servizio sulle rotte deficitarie. Invero, il Parlamento francese ha in esame un disegno di legge che consentirà il versamento di pagamenti compensativi ai vettori aerei che effettuano il servizio sulle rotte deficitarie, in conformità all'art. 4 del regolamento. Questo sistema non potrà tuttavia essere attuato finché non verrà istituito un fondo di perequazione dotato di adeguati mezzi finanziari, il che dovrebbe avvenire verso la fine del 1995. Il governo francese sostiene quindi di non essere in grado di predisporre in pochi giorni un sistema alternativo che sia conforme al diritto comunitario, alla luce in particolare dei termini stabiliti dall'art. 4 del regolamento. Se la decisione impugnata venisse applicata immediatamente, l'organizzazione francese dei trasporti aerei e la politica di sviluppo del territorio subirebbero pertanto un danno grave.

28 In secondo luogo il governo francese rileva che, se le due rotte considerate venissero aperte alla concorrenza, il ricorso principale diverrebbe privo di qualsiasi oggetto poiché il periodo transitorio di cui all'art. 5 del regolamento si conclude il

1° gennaio 1996. Qualora la pronuncia nel merito fosse favorevole al governo francese, l'apertura alla concorrenza imposta dalla decisione impugnata non potrebbe più essere rimessa in discussione. Il danno sarebbe quindi irreparabile.

29 La Commissione contesta l'urgenza derivante dal danno irreparabile che risulterebbe, in caso la Corte respingesse la domanda di sospensione dell'esecuzione, dal fatto che la sentenza nel merito verrebbe ad essere pronunciata praticamente alla scadenza del termine di cui all'art. 5 del regolamento.

30 In primo luogo, il sistema di perequazione interna della compagnia Air France non verrebbe messo in atto con le modalità descritte dal governo francese e non sarebbe giustificato da motivi inerenti allo sviluppo del territorio. Infatti, non è stato dimostrato il nesso tra l'importanza delle rotte e la loro remunerativitá poiché l'Air Inter è deficitaria su alcune rotte maggiori ed è invece in attivo su rotte minori. D'altro canto, l'Air Inter non sarebbe deficitaria sulle rotte regionali minori, considerate vitali in relazione allo sviluppo del territorio, bensì sulla sua rete internazionale, sui voli diretti all'aeroporto Charles de Gaulle e sulle rotte che subiscono la concorrenza dei treni ad alta velocità.

31 In secondo luogo, quand'anche venisse operata una perequazione in seno all'Air Inter a beneficio delle rotte regionali minori, la sopravvivenza delle stesse non sarebbe minacciata dalla scomparsa del monopolio di cui trattasi, poiché altri vettori aerei, i cui costi di esercizio sono inferiori a quelli dell'Air Inter, potrebbero riprendere i collegamenti regionali eventualmente accantonati.

32 Occorre rilevare anzitutto che le perdite che potrebbe subire l'Air Inter a causa dell'applicazione della decisione impugnata non possono essere considerate certe.

33 A questo proposito la Commissione, fondandosi su dati riservati la cui esattezza non è stata contestata dal governo francese, ha formulato alcune previsioni circa l'andamento del mercato che sono in contrasto con quelle prospettate dal governo francese e che non sono meno verosimili.

34 Si deve inoltre osservare che, pur ammettendo che venissero confermate le previsioni formulate dal governo francese sulle perdite che subirebbe l'Air Inter, il rischio che venga abbandonato l'esercizio di alcune rotte regionali deficitarie, su cui opera l'Air Inter, non è altro che un'ipotesi la cui realizzazione è subordinata ad una molteplicità di elementi imponderabili.

35 Infine, anche qualora un'ipotesi siffatta si dovesse avverare, nulla consente di affermare che la decisione di abbandono delle rotte sarà effettivamente presa e attuata con modalità così imprevedibili da porre le autorità francesi nell'impossibilità di adottare i provvedimenti necessari al fine di garantire la continuità dei collegamenti, rivolgendosi ad altre compagnie che vi troverebbero un tornaconto commerciale o imponendo oneri di servizio pubblico in forza dell'art. 4 del regolamento.

36 Stando così le cose, si deve ritenere che il danno allegato dal governo francese non è stato dimostrato.

37 Di conseguenza la domanda di sospensione dell'esecuzione della decisione impugnata va respinta senza che si debba esaminare se i mezzi dedotti dal governo francese giustifichino, prima facie, l'adozione del provvedimento richiesto.

Per questi motivi,

IL PRESIDENTE DELLA CORTE

così provvede:

1) La domanda di provvedimenti provvisori è respinta.

2) Le spese sono riservate.

Lussemburgo, il 26 ottobre 1994.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

G. C. Rodríguez Iglesias