ORDINANZA DEL PRESIDENTE DELLA CORTE
3 febbraio 1989 *

Nella causa 352/88 R,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai signori Guido Berardis e Thomas van Rijn, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Georgios Kremlis, membro del servizio giuridico, Centro Wagner, Kirchberg,

ricorrente,

sostenuta dall'

Irlanda, rappresentata dal sig. Louis J. Dockery, Chief State Solicitor, in qualità di agente, assistito dall'avv. Brian Lenihan, Barrister, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata d'Irlanda, 28, route d'Arlon,

interveniente,

contro

Repubblica italiana, rappresentata dal prof. Luigi Ferrari Bravo, capo del servizio del contenzioso diplomatico, in qualità d'agente, assistito dal sig. Oscar Fiumara, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata d'Italia, 5, rue Marie-Adélaïde,

convenuta,

avente ad oggetto una domanda di provvedimenti provvisori diretta ad ottenere che le autorità italiane autorizzino provvisoriamente la compagnia Aer Lingus a svolgere un servizio aereo di linea di « quinta libertà » Dublino/Manchester/Milano, in forza della decisione 87/602 del Consiglio del 14 dicembre 1987, sulla ripartizione della capacità passeggeri tra vettori aerei nei servizi di linea tra Stati membri e sull'accesso dei vettori aerei alle rotte di servizio di linea tra Stati membri,

* Lingua processuale: l'italiano.

IL PRESIDENTE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE

ha reso la seguente

Ordinanza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 9 dicembre 1988, la Commissione delle Comunità europee, ai sensi dell'art. 169 del trattato CEE, ha proposto un ricorso diretto a far constatare che, rifiutando di autorizzare la compagnia di bandiera irlandese « Aer Lingus » ad effettuare un servizio aereo di linea di « quinta libertà » Dublino/Manchester/Milano, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza della decisione 87/602/CEE del Consiglio, del 14 dicembre 1987, sulla ripartizione della capacità passeggeri tra vettori aerei nei servizi di linea tra Stati membri e sull'accesso dei vettori aerei alle rotte di servizio aereo di linea tra Stati membri (GU L 374, pag. 19), in particolare del suo art. 8.

2 Con atto separato, depositato nella cancelleria della Corte il giorno stesso, la Commissione delle Comunità europee ha presentato, ai sensi dell'art. 186 del trattato CEE e dell'art. 83 del regolamento di procedura, una domanda diretta ad ottenere che sia ordinato alla Repubblica italiana di prendere tutte le misure necessarie affinché la compagnia di bandiera irlandese « Aer Lingus » venga autorizzata provvisoriamente a svolgere un servizio di linea Manchester/Milano, ai sensi dell'art. 8, n. 1, della decisione citata, fino alla decisione della Corte sul ricorso principale.

3 Con ordinanza del presidente della Corte in data 19 dicembre 1988, l'Irlanda è stata ammessa ad intervenire nel presente procedimento sommario a sostegno della domanda della Commissione.

4 Il 10 gennaio 1989 la convenuta e l'interveniente hanno depositato osservazioni scritte ed il 26 gennaio 1989 le parti hanno presentato deduzioni orali.

5 Prima di esaminare il fondamento della domanda di provvedimenti provvisori, è opportuno ricordare succintamente l'ambito giuridico e le circostanze di fatto della controversia.

6 La citata decisione del Consiglio 14 dicembre 1987, come risulta dal preambolo, ha lo scopo di aumentare la flessibilità e la competitività nel sistema dei trasporti aerei della Comunità e costituisce un primo passo in direzione del mercato interno nel settore dei trasporti aerei, in quanto il Consiglio, dopo un periodo iniziale di tre anni, destinato a scadere il 30 giugno 1990, deve adottare nuovi provvedimenti di liberalizzazione.

7 L'art. 6, n. 1, della decisione conferisce ai vettori aerei della Comunità la facoltà di introdurre servizi aerei di linea di terza libertà (sbarco, nel territorio di un altro Stato, di passeggeri, merci e posta imbarcati nello Stato di immatricolazione dell'aeromobile) o di quarta libertà (imbarco, sul territorio di un altro Stato, di passeggeri, merci e posta da sbarcare nello Stato di immatricolazione dell'aeromobile) tra aeroporti di prima categoria e aeroporti regionali.

8 Questa facoltà non si applica tuttavia a taluni aeroporti o sistemi aeroportuali elencati all'art. 6, n. 2, della decisione, fra cui, in particolare, quelli di Barcellona, Malaga e Milano-Linate/Malpensa, che, secondo questa disposizione, non hanno le attrezzature e gli ausilii alla navigazione sufficienti ad ospitare tali servizi.

9 In forza dell'art. 7 della decisione, i vettori aerei della Comunità, che effettuano servizi aerei di linea di terza o di quarta libertà per o da due o più punti situati in uno o più paesi membri, sono autorizzati a combinare servizi aerei di linea, purché tra i punti combinati non siano esercitati diritti di traffico.

10 Infine, l'art. 8, n. 1, della decisione, « fatto salvo l'art. 6, § 2 », conferisce ai vettori aerei della Comunità la facoltà di effettuare un servizio aereo di linea di quinta libertà (trasporto commerciale di passeggeri, merci e posta tra due Stati diversi dallo Stato di immatricolazione dell'aeromobile) su un collegamento in cui esistano

diritti di traffico di terza o quarta libertà, purché, fra l'altro, esso sia prestato come estensione di un servizio che parta dallo Stato in cui il vettore è registrato o come preliminare ad un servizio diretto verso tale Stato e non più del 30% della capacità annua del vettore aereo sulla rotta di cui trattasi sia utilizzato per il trasporto di passeggeri di quinta libertà.

11 La compagnia Aer Lingus, in forza di un accordo bilaterale tra l'Irlanda e la Repubblica italiana del 1947, è autorizzata a svolgere un servizio aereo di linea di terza e di quarta libertà tra Dublino e Milano. Sempre in forza di un accordo bilaterale, essa è autorizzata a svolgere un servizio aereo di linea di terza e di quarta libertà tra Dublino e Manchester. Questi diritti di traffico, da parecchi anni, sono utilizzati da tale compagnia.

12 Il 22 febbraio 1988 le autorità competenti irlandesi chiesero alle autorità aeronautiche italiane di autorizzare la Aer Lingus a svolgere, sulla rotta Dublino/Manchester/Milano, un servizio aereo di linea di quinta libertà tra Manchester e Milano, ai sensi dell'art. 8, n. 1, della citata decisione del Consiglio, entrata in vigore il 1° gennaio 1988.

13 Il 7 marzo 1988 le autorità italiane rifiutarono di accogliere tale domanda, ritenendo che il sistema aeroportuale di Milano-Linate/Malpensa fosse escluso dall'applicazione dell'art. 8 della decisione in forza del rinvio operato da tale disposizione all'art. 6, n. 2, il quale, per l'introduzione di servizi di linea di terza e quarta libertà, esclude espressamente, fra altri, questo sistema aeroportuale. Tuttavia, il 27 marzo 1988, le autorità italiane autorizzarono la Aer Lingus a combinare i servizi Dublino/Manchester e Dublino/Milano, ai sensi dell'art. 7 della decisione, ma senza diritti di traffico.

14 Su denuncia delle autorità irlandesi, la Commissione, ritenendo che il rifiuto delle autorità italiane costituisse una violazione del diritto comunitario, il 10 giugno 1988, ha dato inizio al procedimento di cui all'art. 169 del trattato CEE.

15 Va sottolineato inoltre che, nonostante talune differenze di interpretazione relative all'art. 8 della decisione del Consiglio 14 dicembre 1987, risulta che la richiesta di autorizzare un servizio di quinta libertà Manchester/Milano, presentata dalle autorità irlandesi, soddisfa a tutte le condizioni espressamente previste da tale disposizione, e che la controversia riguarda solo la portata dell'espressione « fatto salvo l'art. 6, paragrafo 2 », di cui all'art. 8, n. 1.

16 A tal proposito, il governo della Repubblica italiana fa valere, in sostanza, che, in forza di questa espressione, le eccezioni previste per taluni aeroporti o sistemi aeroportuali per quanto riguarda l'introduzione di servizi di terza o di quarta libertà vanno ugualmente applicate per l'introduzione di servizi di quinta libertà.

17 La Commissione, al contrario, fa valere in sostanza che la citata espressione mira soltanto ad escludere che diritti di traffico di quinta libertà siano utilizzati per eludere le eccezioni previste rispetto all'introduzione dei diritti di terza o quarta libertà.

18 Va infine ricordato che, ai sensi dell'art. 83, § 2, del regolamento di procedura, una decisione con cui si prendano provvedimenti provvisori, come quelli richiesti, è subordinata all'esistenza di motivi di urgenza nonché di argomenti di fatto e di diritto che giustifichino, prima facie, la concessione di tali provvedimenti.

19 Secondo la giurisprudenza costante della Corte, l'urgenza di una domanda di provvedimenti provvisori va valutata con riferimento alla necessità di decidere provvisoriamente al fine di evitare che si produca un pregiudizio grave ed irreparabile alla parte che richiede il provvedimento stesso.

20 Per quanto riguarda l'urgenza, la Commissione fa valere che, a causa del rifiuto ingiustificato delle autorità italiane di autorizzare il contestato diritto di traffico di quinta libertà, essa si trova dinanzi ad una situazione di violazione flagrante del diritto comunitario, che arreca un pregiudizio certo e grave alla credibilità ed alla dignità di quest'ultimo, di cui la Commissione è garante.

21 Nelle osservazioni orali, la Commissione ha ammesso che il rischio della persistenza di una violazione del diritto comunitario nelle more del procedimento è inerente ad ogni ricorso per inadempimento a cui la convenuta resista e che occorre pertanto dimostrare l'esistenza di un particolare motivo imperativo che giustifichi la concessione di provvedimenti provvisori nella fattispecie. Orbene, essa individua questo motivo imperativo nella necessità di evitare che, in occasione dei prossimi negoziati diretti a condurre ad una ulteriore liberalizzazione, a decorrere dal 30 giugno 1990, il Consiglio prenda come punto di partenza una liberalizzazione più limitata di quella che consegue alla decisione citata, correttamente interpretata.

22 A tal proposito va sottolineato che, qualora il punto controverso di una causa riguardi, come nella fattispecie, proprio l'interpretazione di una norma del diritto comunitario, il procedimento sommario non è idoneo a fornire al legislatore comunitario un'interpretazione di tale norma atta a costituire una solida base per il futuro sviluppo legislativo. Infatti, per la natura stessa del procedimento sommario, l'ordinanza resa a seguito di domanda di provvedimenti provvisori non può pregiudicare la decisione nel merito. Pertanto, il rischio che l'ulteriore liberalizzazione prenda come punto di partenza un'interpretazione errata della liberalizzazione già acquisita non può costituire urgenza ai sensi della citata disposizione del regolamento di procedura.

23 In secondo luogo, il richiesto provvedimento provvisorio non ha per oggetto il mantenimento della situazione esistente o il ripristino dello status quo ante, ma di creare, a partire dal momento attuale, la situazione che, secondo la ricorrente, dovrebbe risultare dalla sentenza definitiva che la Corte potrà pronunciare nella presente causa.

24 La Commissione e l'interveniente fanno anche valere che il rifiuto delle autorità italiane di accordare alla compagnia Aer Lingus il richiesto diritto di traffico di quinta libertà causa ad essa un danno economico grave ed irreparabile che, secondo la compagnia, può essere valutato in 1 640 000 IRL per anno.

25 A tal proposito, va constatato che questo importo costituisce un lucro cessante, calcolato in funzione delle possibilità che il traffico attualmente assicurato dalla British Airways e dall'Alitalia, che già svolgono un servizio Manchester/Milano, sia trasferito alla Aer Lingus. Senza che sia necessario mettere a confronto gli interessi di queste tre imprese, né di accertare le loro possibilità di venir risarcite

dell'eventuale lucro cessante con azioni per danni dinanzi ai giudici nazionali, è sufficiente rilevare che si tratta di compagnie aeree nazionali, le quali svolgono attività di tale ampiezza che un siffatto importo non può essere considerato come pregiudizio grave al punto da motivare l'urgenza.

26 La Commissione e l'interveniente hanno inoltre insistito sul danno concorrenziale causato alla Aer Lingus dall'ingresso tardivo di questa compagnia nel mercato di cui trattasi. Tuttavia, siffatto danno è troppo incerto per poter motivare la concessione di provvedimenti provvisori.

27 Poiché la Commissione e l'interveniente non hanno dimostrato motivi di urgenza che giustifichino la concessione del richiesto provvedimento provvisorio, non è necessario esaminare le altre condizioni cui tale concessione è soggetta.

Per questi motivi,

IL PRESIDENTE,

statuendo in via provvisoria,

così provvede:

1) La domanda di provvedimenti urgenti è respinta.

2) Si riserva la decisione sulle spese.

Lussemburgo, 3 febbraio 1989.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente

O. Due