SENTENZA DELLA CORTE (SECONDA SEZIONE)
DEL 10 GIUGNO 1982 [1]

Nicholas William, Lord Bethell contro Commissione delle Comunità europee

«Concorrenza — Trasporti aerei»

Causa 246/81

Massime

Ricorso d'annullamento — Persone fisiche o giuridiche — Presupposti della ricevibilità

Ricorso per carenza — Persone fisiche o giuridiche — Presupposti della ricevibilità (Trattato CEE, artt. 173, 2° comma, e 175, 3° comma)

Dagli artt. 173, 2° comma, e 175, 3° comma, del Trattato si desume che, perché il ricorso d'annullamento o per carenza sia ricevibile, il ricorrente deve poter dimostrare o di essere il destinatario di un provvedimento di una istituzione, avente effetti giuridici specifici nei suoi confronti, che possa, in quanto tale, essere annullato, oppure che l'istituzione, essendo stata debitamente diffidata ad agire a norma dell'art. 175, 2° comma, ha omesso di adottare nei suoi confronti un atto che egli poteva legittimamente pretendere a norma del diritto comunitario.

La persona fisica o giuridica che chieda ad un'istituzione, non già di adottare una decisione nei suoi confronti, bensì di iniziare un'indagine nei confronti di terzi e di adottare provvedimenti nei loro confronti, può avere un interesse indiretto, come possono averlo altri singoli, ad un'azione del genere ed al suo eventuale risultato; essa non si trova ciononostante nella precisa situazione giuridica dell'effettivo destinatario di un atto annullabile ai sensi dell'art. 173, 2° comma, né in quella del potenziale destinatario di un provvedimento che l'istituzione sarebbe tenuta ad adottare nei suoi confronti, come è contemplato dall'art. 175, 3° comma.

Nella causa 246/81,

NICHOLAS WILLIAM, LORD BETHELL, membro del Parlamento europeo, membro della Camera dei Lords, con gli avvocati Ian S. Forrester, del foro

1 — Lingua processuale: l'inglese.

scozzese, e Mario Siragusa, del foro di Roma, incaricati dalla sig.na Gloria Hooper, dello studio Taylor & Humbert, Solicitors, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'avv. Jean-Claude Wolter, 2, rue Goethe,

ricorrente,

sostenuto dal

REGNO UNITO DI GRAN BRETAGNA E IRLANDA SETTENTRIONALE, rappresentato dal sig. W. H. Godwin, Principal Assistant Treasury Solicitor, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'Ambasciata del Regno Unito,

interveniente,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal suo consigliere giuridico, Bastiaan van der Esch, in qualità di agente, assistito dal sig. Pieter Jan Kuyper, membro dell'ufficio legale, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Oreste Montalto, membro dell'ufficio legale, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

convenuta,

sostenuta dalle seguenti compagnie aeree:

AER LINGUS LIMITED (AER LINGUS), Dublino,
COMPAGNIE NATIONALE AIR FRANCE (AIR FRANCE), Parigi,
LINEE AEREE ITALIANE SPA (ALITALIA), Roma,
BRITISH AIRWAYS LIMITED (BRITISH AIRWAYS), Hounslow,
BRITISH CALEDONIAN AIRWAYS LIMITED (BRITISH CALEDONIAN), Crawley,
KONINKLIJKE LUCHTVAART MAATSCHAPPIJ NV (KLM), Amstelveen,
DEUTSCHE LUFTHANSA AG (LUFTHANSA), Colonia,
OLYMPIC AIRWAYS, Atene,
SOCIÉTÉ ANONYME BELGE D'EXPLOITATION DE LA NAVIGATION AÉRIENNE (SABENA), Bruxelles, e
SCANDINAVIAN AIRWAYS SYSTEM (SAS), Stoccolma,

tutte con l'avv. Eduard Marissens, del foro di Bruxelles, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'avv. Lambert H. Dupong, 14a, rue des Bains,

intervenienti,

causa avente ad oggetto, nella presente fase del procedimento, la ricevibilità del ricorso proposto da Lord Bethell contro la Commissione per non essere questa intervenuta nella determinazione, da parte delle compagnie aeree, delle tariffe passeggeri praticate nei voli di linea nell'ambito della Comunità,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dai signori O. Due, presidente di Sezione, P. Pescatore e A. Chloros, giudici,

avvocato generale: Sir Gordon Slynn
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, il procedimento, le conclusioni delle parti, i loro mezzi ed argomenti circa la ricevibilità del ricorso, possono riassumersi come segue.

I — Gli antefatti

Lord Bethell, membro del Parlamento europeo e della Camera dei Lords, si serve frequentemente delle linee aeree regolari della Comunità; inoltre è presidente dell'associazione «Freedom of the Skies Campaign» (campagna per la libertà dei cieli) che si ripropone di migliorare il sistema attuale di disciplina dei trasporti aerei nell'ambito della Comunità, specie per quel che riguarda i criteri coi quali vengono fissate le tariffe aeree.

Dopo un nutrito carteggio con la Commissione, il 13 maggio 1981 Lord Bethell le scriveva, tramite il suo legale, una lunga lettera vertente in particolare sulla determinazione delle tariffe passeggeri per i voli di linea nell'ambito della Comunità.

Egli osservava in ispecie che la concorrenza tra compagnie aeree in fatto di tariffe era sostanzialmente ridotta da un complesso di accordi bilaterali e multilaterali. In pratica, le tariffe vengono concordate tra le compagnie aeree e non tra i governi. Gli artt. 85, n. 1, e 86 del Trattato CEE si applicano a questi accordi

tanto in diritto quanto in fatto; qualora la Commissione nutrisse dubbi in materia, Lord Bethell sarebbe stato lieto di conoscerne i motivi.

La prima frase dell'art. 89, n. 1, non lasciava alla Commissione altra alternativa che l'intervento, indipendentemente dalle difficoltà, anche in mancanza di norme d'attuazione. L'apparente reticenza del Consiglio ad instaurare un'effettiva concorrenza nel settore dei trasporti aerei non dispensa la Commissione dall'osservanza dei suoi obblighi, anzi li rafforza.

L'intervento dei governi era puramente formale; in linea generale essi convalidavano, senza discuterle, le tariffe elaborate dai loro vettori attraverso la International Air Transport Association.

Inoltre, il fatto che i governi fossero coinvolti in pratiche restrittive non impediva affatto alla Commissione di effettuare indagini.

Le compagnie aeree non potevano trincerarsi dietro l'assenso dei loro governi, né questi possono tollerare o perpetuare l'evasione delle norme sulla concorrenza da parte delle compagnie aeree, private o pubbliche.

Se riteneva che fosse stato violato l'art. 90, n. 3, la Commissione doveva promuovere azioni contro gli Stati membri responsabili. Tuttavia, la prima cosa da fare, nell'interesse dei consumatori, per la creazione del mercato comune e per l'osservanza delle norme del Trattato, doveva essere l'azione diretta contro le compagnie aeree, che erano le vere autrici e perpetuatrici della trasgressione delle norme sulla concorrenza.

Lord Bethell concludeva la lettera chiedendo che la Commissione, qualora per qualsiasi motivo non fosse stata in grado di accogliere la sua richiesta, rispondesse con una decisione impugnabile dinanzi alla Corte a norma dell'art. 173.

Nella risposta del 17 luglio 1981, la Commissione ricordava in particolare a Lord Bethell che due indagini, una risalente al 1978, l'altra più recente, le avevano fatto concludere che, nella maggior parte dei casi, della fissazione finale delle tariffe aeree erano responsabili unicamente gli Stati membri; l'intervento governativo aveva generalmente la forma di provvedimenti autonomi di fissazione dei prezzi, non già di concertazione tra società. In linea di massima, non vi era dunque alcun motivo di sindacare l'attività degli Stati o delle compagnie sotto il profilo dell'art. 85.

La Commissione intendeva comunque esaminare il problema in modo più approfondito e, qualora avesse accertato che la «realtà sottostante della fissazione delle tariffe» era incompatibile con l'art. 5, con l'art. 90 o con l'art. 85 del Trattato, o con tutt'e tre, avrebbe adottato i provvedimenti necessari a norma di dette disposizioni.

La Commissione informava inoltre Lord Bethell che avrebbe reso noto il suo punto di vista con lettere agli Stati membri ed avrebbe attirato l'attenzione dei governi sul fatto che le tariffe, anche se erano legittimamente fissate da essi mediante provvedimenti autonomi di fissazione dei prezzi, non dovevano essere così esorbitanti da trasgredire l'art. 86.

La Commissione dichiarava inoltre la sua intenzione di presentare, a breve scadenza, una proposta di direttiva sui criteri obiettivi che gli Stati membri dovevano osservare nell'approvare le tariffe aeree. Quanto alle compagnie aeree, la

Commissione stava effettuando un'indagine circa l'esistenza di determinati accordi restrittivi, accessori alla fissazione delle tariffe aeree.

II — La fase scritta

Il 10 settembre 1981, Lord Bethell proponeva un ricorso chiedendo alla Corte di:

— statuire che la Commissione non ha agito in relazione alla parte della sua lettera 13 maggio 1981 vertente sulla concertazione tra compagnie aeree in fatto di tariffe di trasporto nell'ambito della Comunità;

— in subordine, annullare la comunicazione della Commissione in data 17 luglio 1981, o nel suo complesso, o nel punto in cui dichiara che le norme sulla concorrenza non si applicano alle compagnie aeree per quel che riguarda la fissazione delle tariffe di trasporto nell'ambito della Comunità;

— adottare ogni altro provvedimento a norma degli artt. 175, 173 o 176 del Trattato, che la Corte giudicherà opportuno;

— in ogni caso, porre le spese a carico della Commissione.

Con istanza presentata il 17 novembre 1981, la Commissione, a norma dell'art. 91, § 1, del regolamento di procedura, ha chiesto alla Corte di pronunciarsi sulla ricevibilità del ricorso senza entrare nel merito, dichiarare il ricorso irricevibile quanto ai tre principali capi della domanda e porre le spese a carico del ricorrente.

Nelle osservazioni in proposito, presentate il 29 gennaio 1982, Lord Bethell ha chiesto alla Corte di respingere l'eccezione d'irricevibilità sollevata dalla Commissione e condannare la stessa alle spese.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale sulla sola eccezione, senza procedere ad istruttoria.

Con ordinanza 17 febbraio 1982, la Corte, a norma dell'art. 95, §§ 1 e 2, del regolamento di procedura, ha deciso di rimettere la causa alla Seconda Sezione, affinché si pronunci sulla ricevibilità del ricorso.

Con ordinanza 17 febbraio 1982, la Corte ha accolto l'istanza, proposta dal Governo del Regno Unito, d'intervento a sostegno delle conclusioni del ricorrente.

Con un'ulteriore ordinanza in pari data, la Corte ha accolto l'istanza — proposta dalle Aer Lingus Limited, Compagnie Nationale Air France, Linee Aeree Italiane SpA, British Airways Limited, British Caledonian Airways, Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV, Deutsche Lufthansa AG, Olympic Airways, Société Anonyme Belge d'Exploitation de la Navigation Aérienne e Scandinavian Airways System — d'intervento a sostegno delle conclusioni della convenuta.

III — I mezzi e gli argomenti svolti dalle parti nella fase scritta in merito alla ricevibilità del ricorso

La *Commissione*, convenuta quanto al merito e che ha sollevato l'eccezione di irricevibilità, sostiene che il ricorso è irricevibile sotto vari aspetti.

A — L'azione fondata sull'art. 175 del Trattato CEE

a) Il primo capo della domanda del ricorrente riguarda una presunta inazione della Commissione di fronte alla parte della lettera 13 maggio 1981 vertente

sulla concertazione tra compagnie aeree in fatto di tariffe nell'ambito della Comunità. A norma dell'art. 175, terzo comma, il ricorrente può adire la Corte solo se la Commissione, trasgredendo il Trattato, ha omesso di emanare nei suoi confronti un atto che non sia una raccomandazione o un parere.

b) Quanto al se la Commissione fosse tenuta ad adottare nei confronti del ricorrente un atto del genere, si può osservare quanto segue.

Secondo la sentenza della Corte 18 ottobre 1979 (GEMA, causa 125/78, Racc. pag. 3173) l'istante ai sensi dell'art. 3, n. 2, del regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17 — primo regolamento d'esecuzione degli artt. 85 e 86 del Trattato (GU pag. 204) — non può pretendere dalla Commissione una decisione definitiva circa l'esistenza o l'inesistenza dell'infrazione denunziata; *a fortiori*, il ricorrente, la cui domanda si fonda sull'art. 89 del Trattato e non sul regolamento n. 17, non può obbligare la Commissione, invocando l'art. 175, ad adottare una decisione motivata ai sensi dell'art. 89, secondo comma, nei confronti degli Stati membri o delle compagnie aeree o di entrambi, giacché siffatto provvedimento deciderebbe necessariamente dell'esistenza o dell'inesistenza dell'infrazione.

L'art. 89 del Trattato stabilisce, *fra l'altro*, che la Commissione istruisce i casi di presunta inosservanza dei principi stabiliti dagli artt. 85 e 86 «a richiesta di uno Stato membro o d'ufficio»; esso non garantisce alle domande dei singoli la stessa tutela giuridica conferita loro dai regolamenti per l'attuazione di detti articoli. Il ricorrente non può quindi pretendere che il suo reclamo venga respinto con una lettera e ancor meno con una decisione. In ogni caso, la lettera della Commissione 17 luglio 1981 non costituisce affatto una decisione che respinga la domanda del ricorrente; essa contiene semplicemente una prima presa di posizione della Commissione su determinate questioni sollevate dal ricorrente e lo informa delle prime misure adottate per l'istruzione a norma dell'art. 89.

Il problema del se l'art. 175 del Trattato possa essere usato da un richiedente a norma dell'art. 3, n. 2, del regolamento n. 17/62 o dell'art. 89 del Trattato, onde obbligare la Commissione a compiere i primi passi di un procedimento per inosservanza del Trattato nei confronti di un terzo, non si pone nella fattispecie: nella lettera del 17 luglio 1981, la Commissione informava il ricorrente che tali passi erano stati compiuti.

c) Quanto agli atti che il ricorrente ha chiesto alla Commissione di adottare nei suoi confronti, l'ambiguità risultante dalla discordanza tra l'invito ad agire rivolto alla Commissione nella lettera del 13 maggio 1981 e l'inazione denunziata nel ricorso potrebbe — di per sé — giustificare la dichiarazione d'irricevibilità.

In ogni caso, quanto alla specifica azione chiesta dal ricorrente nella lettera 13 maggio 1981, la Commissione ha esposto ufficiosamente il proprio punto di vista, dichiarandosi disposta ad agire, ed ha ef-

fettivamente agito in modo press'a poco conforme ai desideri del ricorrente. Dato che tanto il punto di vista, quanto l'azione erano adeguati alla fase raggiunta dal procedimento avviato a richiesta del ricorrente, il ricorso per carenza è irricevibile.

Come aveva promesso, la Commissione si è rivolta ai governi esponendo loro lo stesso punto di vista già illustrato nella lettera al ricorrente e sottolineando che, anche quando sono legittimamente fissate dai governi con provvedimenti autonomi, le tariffe di trasporto aereo non devono essere così inique da violare l'art. 86.

Come aveva promesso, la Commissione ha scritto alle compagnie aeree, richiamandosi all'art. 89, chiedendo particolari circa gli accordi stipulati tra loro su argomenti divesi dalla tariffe.

La Commissione ha annunziato proposte legislative, che corrispondevano all'azione auspicata dal ricorrente ed ha approvato una proposta di regolamento relativo all'applicazione ai trasporti aerei degli artt. 85 e 86 del Trattato ed una proposta di direttiva sulle tariffe dei voli di linea fra Stati membri.

La Commissione è conscia dei rischi di trasgressione delle norme sulla concorrenza insiti negli stretti rapporti tra i governi e le compagnie aeree di bandiera. Essa non ritiene affatto che non sia possibile agire legalmente direttamente nei confronti delle compagnie aeree; essa ha iniziato nuove indagini e cerca di ottenere i dati necessari per confutare o confermare il suo punto di vista iniziale. È troppo presto perché il punto di vista della Commissione sia definitivo.

La posizione assunta dalla Commissione e la sua azione sono adeguate nella fase attuale del procedimento promosso a richiesta del ricorrente; il ricorso a norma dell'art. 175 è irricevibile nella parte in cui riguarda le sue richieste specifiche di azione da parte della Commissione.

Se il ricorrente si riprometteva che la Commissione agisse in modo diverso, la sentenza della Corte 13 luglio 1971 (Komponistenverband, causa 8/81, Racc. 1971, pag. 705) indica che questo desiderio non può venir soddisfatto mediante un ricorso a norma dell'art. 175, secondo comma.

Infine, la parte della lettera 13 maggio 1981 relativa alla concertazione tra compagnie aeree in fatto di tariffe non costituisce una richiesta d'azione rivolta alla Commissione e questa non è affatto tenuta a rendere noto il proprio punto di vista su opinioni di fatto e di diritto espresse da cittadini della Comunità; comunque, essa non può essere costretta a farlo con un ricorso a norma dell'art. 175. In quanto promosso per ottenere una conferma del fatto che la Commissione concorda sulla parte della lettera del ricorrente che contiene considerazioni di diritto e di fatto, il ricorso fondato sull'art. 175 è irricevibile.

B — L'azione fondata sull'art. 173 del Trattato CEE

a) Contrariamente a quanto sostiene il ricorrente, nella lettera del 17 luglio

1981 la Commissione non ha affatto dichiarato che le norme sulla concorrenza non si applicano alle compagnie aeree per quanto riguarda la fissazione delle tariffe aeree nell'ambito della Comunità.

b) Dalla lettera degli artt. 175 e 173, come pure dalla giurisprudenza della Corte si desume che la presa di posizione o l'azione intrapresa in seguito ad un invito ad agire a norma dell'art. 175 non costituiscono un atto impugnabile dinanzi alla Corte da parte del singolo a norma dell'art. 173.

c) Quanto ai criteri elaborati dalla giurisprudenza della Corte per stabilire se una lettera costituisca, per sua natura, una decisione, si deve concludere che, benché provenga dall'organo competente, la lettera della Commissione 17 luglio 1981 non possiede gli altri requisiti.

Essa non produce effetti giuridici per il ricorrente: essa espone il punto di vista provvisorio della Commissione sugli aspetti di diritto e di fatto della concorrenza nel settore dei trasporti aerei; essa preannuncia determinati passi in indagini a norma dell'art. 89 del Trattato, ma questi passi non producono alcun preciso mutamento nella situazione giuridica delle compagnie aeree o dei governi interessati, e *a maggior ragione,* non producono effetti giuridici che incidano sugli interessi del ricorrente o che lo vincolino giuridicamente.

La lettera 17 luglio 1981 non comunica affatto che si è concluso un procedimento; al contrario, essa preannuncia l'inizio di un procedimento a norma dell'art. 89 del Trattato.

La posizione assunta dalla Commissione non è definitiva; né potrebbe esserlo in una fase così precoce dell'indagine. Lungi dal costituire un rigetto del reclamo del ricorrente, la lettera costituisce un atto essenzialmente provvisorio.

Infine la forma della lettera non consente di ravvisarvi una decisione.

Per tutti questi motivi, la lettera del 17 luglio 1981, indirizzata dalla Commissione al ricorrente, non è una decisione ai sensi dell'art. 189 del Trattato e non può venir impugnata dal ricorrente a norma dell'art. 173.

C — L'azione fondata sugli artt. 175, 173 e 176 del Trattato CEE

a) La Commissione sostiene che l'irricevibilità dei primi due capi di domanda implica necessariamente l'irricevibilità del terzo.

b) Quest'ultimo è comunque irricevibile di per sé: appare chiaramente dagli artt. 173 e 174 del Trattato che tutto quello che si può ottenere dalla Corte a norma dell'art. 173 è la dichiarazione della nullità dell'atto impugnato; a norma dell'art. 175, d'altro lato, il solo rimedio disponibile è la dichiarazione che l'omissione denunciata è illegittima. La Corte non può emettere una pronunzia che vada oltre questi due provvedimenti.

L'art. 176 dichiara espressamente che l'istituzione in questione deve adottare i provvedimenti necessari per conformarsi alla pronuncia della Corte. La Corte non può prendere direttamente iniziative in forza di detta disposizione.

Lord Bethell, ricorrente in via principale, resistente quanto all'eccezione, ritiene infondato il complesso delle eccezioni di irricevibilità sollevate dalla Commissione.

a) La Commissione non si è pronunciata, né ha agito, per quel che riguarda l'oggetto essenziale della sua domanda, cioé la trasgressione dell'art. 85 del Trattato, da parte delle compagnie aeree, quando fissano le tariffe. La formula usata su questo punto dalla Commissione nella lettera del 17 luglio 1981, vista sullo sfondo delle sue dichiarazioni e del suo comportamento precedenti, è talmente oscura ed incomprensibile che non può costituire una presa di posizione ai sensi dell'art. 175 del Trattato. Nella parte in cui la lettera della Commissione si riferiva ad un riesame della questione, l'azione condotta e il modo in cui la Commissione ha prospettato questa azione dinanzi alla Corte dimostrano che il problema fondamentale sollevato dal ricorrente non è stato realmente riesaminato.

b) Il ricorrente non chiede il parere della Commissione e la sua posizione non è affatto ambigua: egli si duole di subire, unitamente ai suoi elettori, un danno a causa della trasgressione dell'art. 85 da parte delle compagnie aeree e sollecita la Commissione ad instaurare il procedimento di cui all'art. 89, al fine di modificare la situazione, oppure a dichiarare apertamente perché non lo fa.

c) Nella parte in cui la lettera 17 luglio 1981 della Commissione comunicava e confermava l'adozione di un atteggiamento ben definito circa l'insussistenza di qualsiasi trasgressione dell'art. 85, n. 1, da parte delle compagnie aeree nel fissare le tariffe, il ricorrente chiede l'annullamento di questa presa di posizione a norma dell'art. 175. Nella lettera del 13 maggio 1981 egli ha espressamente chiesto che la risposta della Commissione fosse data, se negativa, sotto forma di decisione impugnabile.

A — L'azione fondata sull'art. 175

a) La preoccupazione essenziale del ricorrente, che ha dettato il suo invito ad agire del 13 maggio 1981 e che costituisce il punto centrale del procedimento dinanzi alla Corte, è la virtuale assenza di concorrenza tra le compagnie aeree della Comunità, per effetto di accordi e pratiche concordate tra le stesse che costituiscono trasgressione dell'art. 85, n. 1; né la limitata partecipazione dei governi alla fissazione delle tariffe, né l'art. 90 del Trattato modificano questa conclusione. Questo è il motivo di doglianza che il 13 maggio 1981 ha indotto il ricorrente a chiedere alla Commissione di rendere nota infine la sua intenzione di procedere conformemente all'art. 89 e di esigere senza indugio dalle compagnie aeree informazioni e chiarimenti, è per questo motivo che ha adito la Corte chiedendole di accertare che la Commissione ha omesso di agire in relazione alla parte della sua lettera riguardante la concertazione tra compagnie aeree in fatto di tariffe nell'ambito della Comunità.

b) Fino al 17 luglio 1981, la Commissione ha escluso che le compagnie aeree potessero essere direttamente coinvolte nelle trasgressioni dell'art. 85, n. 1, per quel che riguarda la fissazione delle tariffe; al contrario, essa ha ritenuto che le tariffe venissero fissate dagli Stati membri e costituissero provvedimenti autonomi di fissazione dei prezzi; essa ha continuato a riservarsi la possibilità di agire contro gli Stati membri, in forza

dell'art. 90 del Trattato, per aver conservato in vigore disposizioni contrarie alle norme sulla concorrenza.

Visto sotto questa luce, l'atteggiamento assunto dalla Commissione nella lettera del 17 luglio 1981, lungi dal costituire una presa di posizione o un atto ai sensi dell'art. 175 del Trattato, può considerarsi solo un tentativo, probabilmente motivato da considerazioni più politiche che giuridiche, di usare espressioni che potessero venir interpretate in molti modi.

A parte ciò, le varie proposte elaborate in seguito dalla Commissione sono, nel migliore dei casi, non incompatibili con le richieste del ricorrente; nel peggiore dei casi, alcune di esse implicano il rigetto di queste richieste. Ad ogni modo, nessuna di esse corrisponde alla sua richiesta di azione.

c) Tanto nella lettera 13 maggio 1981, quanto nel ricorso contenzioso, il ricorrente ha chiaramente chiesto alla Commissione di indagare e di infliggere ammende, come prescritto dall'art. 89 del Trattato, a proposito di casi specifici, ed ha fatto una precisa descrizione delle trasgressioni delle norme del Trattato sulla concorrenza commesse dalle compagnie aeree. Non vi è ambiguità su questo punto; la richiesta del ricorrente non può essere considerata una richiesta implicita di parere.

d) Le disposizioni su cui si basa la sentenza GEMA, invocata dalla Commissione, non si possono ovviamente applicare nella fattispecie: i provvedimenti auspicati dal ricorrente, in mancanza di una disciplina procedurale che si applichi ai trasporti aerei, devono esser chiesti a norma dell'art. 89 del Trattato e non in base alle norme riguardanti l'applicazione degli artt. 85 e 86. Il ricorso non intende giungere al risultato immediato che la Corte dichiari illegittima l'omissione, da parte della Commissione, di adottare una decisione che rispecchi il punto di vista del ricorrente circa l'infrazione dell'art. 85 da parte delle compagnie aeree in fatto di fissazione delle tariffe; il ricorrente, nell'immediato, chiede solo che la Commissione promuova il procedimento di cui all'art. 89. Se, nel corso del procedimento, la Commissione dovesse giungere alla conclusione che non vi è stata infrazione o che è possibile concedere un'esenzione a norma dell'art. 85, n. 3, vi sarà ancora tempo per stabilire se questa conclusione possa venir sindacata dalla Corte.

e) La mancanza di norme di procedura nel settore dei trasporti aerei non può privare i singoli di qualsiasi diritto, che possa venir fatto valere dinanzi alla Corte, di presentare reclami alla Commissione a proposito della concorrenza; il diritto di reclamo dei singoli che vi abbiano interesse si deve desumere dal combinato disposto degli artt. 175 e 89. Nell'interesse tanto della buona amministrazione della giustizia quanto della corretta applicazione degli artt. 85 e 86 chi sia leso dalla fissazione delle tariffe da parte delle compagnie aeree, in violazione dell'art. 85, n. 1, deve poter esperire un'azione se il suo reclamo non viene accolto, interamente o parzialmente.

f) Non vi è confronto tra il comportamento della Commissione nel caso *Komponistenverband*, in cui essa ha agito

essenzialmente per salvaguardare l'interesse di cui si chiedeva la tutela, ed i passi riluttanti ed oscuri che essa sostiene di aver compiuto nella fattispecie in esito al reclamo del ricorrente. Nel presente caso, la Commissione non ha assunto un atteggiamento, né ha agito.

B — L'azione fondata sull'art. 173

Se la lettera del 17 luglio 1981 va interpretata nel senso che la Commissione non ha preso posizione circa la fissazione autonoma delle tariffe dei trasporti aerei da parte dei governi, non è possibile valersi dell'art. 173; se invece essa costituisce una definizione della posizione della Commissione in questo senso, è possibile valersene.

C — L'azione fondata sull'art. 176

Spetta alla Corte stabilire quali provvedimenti ritenga opportuni qualora accogliesse il ricorso a norma dell'art. 175, o a norma dell'art. 173.

IV — La fase orale

La Commissione, rappresentata dal sig. Bastiaan van der Esch; Lord Bethell, rappresentato dall'avv. Ian S. Forrester; le compagnie aeree intervenienti, rappresentate dall'avv. Eduard Marissens, hanno svolto difese orali sulla ricevibilità del ricorso ed hanno risposto alle domande loro rivolte dalla Corte all'udienza del 18 marzo 1982.

Le *compagnie aeree intervenienti* hanno sostenuto che il ricorso è irricevibile per vari motivi.

Sotto il profilo dell'art. 175, l'irricevibilità è determinata dal fatto che il ricorrente non poteva pretendere che la Commissione adottasse una decisione nei suoi confronti e che nessuna norma comunitaria lo legittimava ad agire in giudizio.

Il ricorso è irricevibile sotto il profilo dell'art. 173, poiché impugna un atto che non costituisce una decisione.

Le altre eccezioni sollevate dalla Commissione non rientrano nell'esame preliminare del ricorso sotto il profilo processuale, ma vertono sul merito; in particolare, la Corte non può, a questo punto, pronunciarsi sul se la Commissione, come sostiene, abbia agito in esito al reclamo del ricorrente. La Commissione non poteva agire: le norme sulla concorrenza non si applicano nel settore dei trasporti; la Commissione non può agire in questo settore e qualsiasi sua azione costituirebbe sviamento di potere.

L'*avvocato generale* ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 6 maggio 1982.

In diritto

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 10 settembre 1981, Lord Bethell ha promosso, a norma dell'art. 175, terzo comma, del

Trattato CEE, un ricorso mirante a far dichiarare che la Commissione, trasgredendo il Trattato, ha omesso di adottare provvedimenti contro la concertazione assertivamente esistente tra compagnie aeree in fatto di tariffe per il trasporto di passeggeri, benché ne fosse stata da lui richiesta con lettera 13 maggio 1981.

2 In subordine, il ricorrente chiede alla Corte, a norma dell'art. 173, secondo comma, di annullare la comunicazione del 17 luglio 1981, che costituisce la risposta alla sua lettera del 13 maggio 1981, con cui la Commissione ha rifiutato di fare quanto chiestole.

Gli antefatti

3 Dal fascicolo emerge che Lord Bethell, che è membro del Parlamento europeo, membro della Camera dei Lords e presidente dell'associazione «Freedom of the Skies Campaign», da tempo si batte contro accordi e pratiche concertate che egli ritiene esistano tra compagnie che effettuano voli di linea per quel che riguarda le tariffe passeggeri in Europa.

4 In una lettera inviata alla Commissione il 13 maggio 1981, dopo aver esposto il problema nel suo complesso, il ricorrente si doleva che la Commissione non avesse fatto nulla per por fine a siffatta situazione e chiedeva «che la Commissione si decida ad adempiere l'obbligo che avrebbe dovuto adempiere nel passato, annunzi la propria intenzione di agire a norma dell'art. 89» del Trattato CEE «e per cominciare chieda informazioni e chiarimenti alle compagnie aeree». Lord Bethell concludeva avvertendo che si sarebbe rivolto alla Corte di giustizia a norma degli artt. 173 o 175 del Trattato, qualora la Commissione si fosse rifiutata di fare quanto egli riteneva opportuno.

5 Con lettera del 17 luglio 1981, il direttore generale della concorrenza esponeva al ricorrente il punto di vista della Commissione circa il problema sollevato nella lettera del 13 maggio 1981, per quanto riguarda la fissazione delle

tariffe aeree. Egli indicava a questo proposito che una recente indagine condotta dalla Commissione di conserva con esperti dei governi dimostrava che, nella maggior parte dei casi, della fissazione finale delle tariffe erano responsabili unicamente gli Stati membri cosicché, in linea di massima, non vi era motivo di sindacare l'attività delle compagnie aeree alla luce dell'art. 85. Tuttavia, date le particolari relazioni tra gli Stati e le compagnie aeree, la Commissione avrebbe continuato l'indagine sotto il profilo degli artt. 5 e 90 del Trattato, congiuntamente all'art. 86, tenuto conto del fatto che la maggior parte delle compagnie di linea si trovavano in posizione dominante nel mercato comune. Dopo aver sottolineato la difficoltà e la complessità di un esame diretto ad accertare l'illiceità delle tariffe aeree, il direttore generale informava il ricorrente dei passi che la Commissione intendeva compiere in futuro: trasmissione al Consiglio di una relazione sull'indagine che aveva effettuato; comunicazione agli Stati membri che richiamasse la loro attenzione sul fatto che le tariffe aeree non devono esser esorbitanti in modo da trasgredire l'art. 86; comunicazione alle compagnie a norma dell'art. 89 del Trattato, chiedendo esaurienti particolari su vari accordi e norme comuni in fatto di trasporti aerei; presentazione al Consiglio di una proposta di direttiva e di una proposta di regolamento aventi ad oggetto l'applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato ai trasporti aerei, ad integrazione del regolamento n. 17.

6 Insoddisfatto di questa risposta, il 10 settembre 1981 Lord Bethell promuoveva il presente ricorso basato, come detto sopra, sull'art. 175 oppure, in subordine, sull'art. 173 del Trattato.

7 Con istanza del 17 novembre 1981, a norma dell'art. 91 del regolamento di procedura, la Commissione ha sollevato un'eccezione di irricevibilità ed ha chiesto alla Corte di pronunciarsi in proposito in via preliminare.

8 Il Regno Unito ed un gruppo di compagnie aeree, tra le quali le principali compagnie europee, hanno chiesto di intervenire nel procedimento. Il Regno Unito ha dichiarato di voler intervenire a sostegno della domanda di Lord

Bethell diretta all'annullamento della comunicazione 17 luglio 1981 della Commissione, nella parte in cui vi si dichiara che non vi è motivo di applicare l'art. 85 per quanto riguarda la fissazione delle tariffe aeree. Le compagnie aeree, dal canto loro, hanno chiesto di intervenire a sostegno delle tesi della Commissione.

9 Accogliendo l'istanza della Commissione, la Corte ha deciso di esaminare in via preliminare l'eccezione d'irricevibilità. In seguito a questa decisione, con ordinanza 17 febbraio 1982 ha rimesso la causa alla Seconda Sezione per la pronuncia sulla ricevibilità del ricorso.

10 Con ordinanza di pari data, la Corte ha ammesso l'intervento del Regno Unito e delle compagnie aeree. Solo queste, nella fase orale, hanno svolto argomenti circa la ricevibilità.

Sulla ricevibilità

11 A norma dell'art. 173, secondo comma, qualsiasi persona fisica o giuridica può impugnare, alle condizioni indicate nello stesso articolo, «le decisioni prese nei suoi confronti e contro le decisioni che, pur apparendo come un regolamento o una decisione presa nei confronti di altre persone, la riguardano direttamente e individualmente».

12 A norma dell'art. 175, terzo comma, ogni persona fisica o giuridica può adire la Corte di giustizia, alle condizioni stabilite nello stesso articolo, per contestare ad una delle istituzioni della Comunità «di aver omesso di emanare nei suoi confronti un atto che non sia una raccomandazione o un parere».

13 Dalle disposizioni citate si desume che, perché il ricorso sia ricevibile, il ricorrente deve poter dimostrare o di essere il destinatario di un provvedimento della Commissione, avente effetti giuridici specifici nei suoi confronti, che possa, in quanto tale, essere annullato, oppure che la Commissione es-

sendo stata debitamente diffidata ad agire a norma dell'art. 175, secondo comma, ha omesso di adottare nei suoi confronti un atto che egli poteva legittimamente pretendere a norma del diritto comunitario.

14 Rispondendo ad una domanda della Corte, il ricorrente ha dichiarato che l'atto che egli riteneva di poter esigere era «una reazione, una risposta adeguata alla sua richiesta, in cui si dichiarasse o che la Commissione intendeva agire in conformità ad esso, o che si rifiutava di farlo e, in questo caso, ne indicasse i motivi». In subordine, il ricorrente sostiene che la lettera indirizzatagli il 17 luglio 1981 dal direttore generale della concorrenza va considerata come atto impugnabile ai sensi dell'art. 173, secondo comma.

15 La questione principale che va risolta nella fattispecie è se la Commissione avesse, a norma del diritto comunitario, il diritto e l'obbligo di adottare, nei confronti del ricorrente, una decisione, nel senso della richiesta da questo fatta nella lettera del 13 maggio 1981. Risulta dal contenuto di questa lettera e dai chiarimenti forniti in corso di causa che il ricorrente chiede alla Commissione di intraprendere un'azione nei confronti delle compagnie aeree per quel che riguarda la fissazione delle tariffe aeree, in vista dell'eventuale applicazione nei loro confronti delle disposizioni del Trattato relative alla concorrenza.

16 È perciò manifesto che il ricorrente chiede alla Commissione, non già di adottare una decisione nei suoi confronti, bensì di iniziare un'indagine nei confronti di terzi e di adottare provvedimenti nei loro confronti. Indubbiamente, nella sua duplice veste di utente delle linee aeree e di capo di un movimento di utenti degli stessi servizi, il ricorrente ha un interesse indiretto, come altri utenti possono avere, ad un'azione del genere ed al suo possibile esito, ma non si trova cionondimeno nella precisa situazione giuridica dell'effettivo destinatario di un atto annullabile ai sensi dell'art. 173, secondo comma, né in quella del potenziale destinatario di un provvedimento che la Commissione è tenuta ad adottare nei suoi confronti, come è contemplata dall'art. 175, terzo comma.

17 Ne consegue che il ricorso è irricevibile sotto il profilo tanto dell'art. 175 quanto dell'art. 173.

Sulle spese

18 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda.

19 Il ricorrente è rimasto soccombente e le spese vanno poste a suo carico.

20 Poiché solo la Commissione ha chiesto la condanna alle spese, si deve provvedere solo sulle spese da questa incontrate.

Per questi motivi,

LA CORTE (Seconda Sezione)

dichiara e statuisce:

1° Il ricorso è irricevibile.

2° Sono poste a carico del ricorrente le spese incontrate dalla Commissione, gli intervenienti sopporteranno le loro spese.

Due Pescatore Chloros

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 10 giugno 1982.

Per il cancelliere
H. A. Rühl
amministratore principale

Il presidente della Seconda Sezione
O. Due