Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
NIILO JÄÄSKINEN
presentate il 13 settembre 2012 [1]

Causa C-547/10 P

Confederazione svizzera
contro

Commissione

«Impugnazione — Ricorso di annullamento — Confederazione svizzera — Ricevibilità — Legittimazione ad agire — Esame d'ufficio — Accordo CE-Svizzera sul trasporto aereo — Obiettivi di quest'ultimo — Scambio di diritti di traffico — Regolamento (CEE) n. 2408/92 — Accesso dei vettori aerei comunitari alle rotte intracomunitarie — Articoli 8 e 9 — Ambito di applicazione — Poteri di controllo della Commissione — Esercizio dei diritti di traffico — Decisione 2004/12/CE — Disposizioni tedesche relative alle operazioni di avvicinamento all'aeroporto di Zurigo — Principi inerenti alla libera prestazione dei servizi — Divieto di discriminazione — Proporzionalità»

I – Introduzione

1. Con la sua impugnazione la Confederazione svizzera chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 9 settembre 2010, Svizzera/Commissione [2] (in prosieguo: la «sentenza impugnata»). Il Tribunale ha respinto il ricorso della Confederazione svizzera diretto all'annullamento della decisione 2004/12/CE [3], relativa ad un procedimento di applicazione dell'articolo 18, paragrafo 2, prima frase, dell'Accordo tra la Comunità europea e la Confederazione svizzera sul trasporto aereo [4] (in prosieguo: l'«Accordo sul trasporto aereo») e del regolamento (CEE) n. 2408/92 [5]. Con tale decisione la Commissione europea ha considerato che la Repubblica federale di Germania poteva continuare ad applicare le misure nazionali oggetto della decisione in questione, volte a stabilire procedure per l'atterraggio e il decollo presso l'aeroporto di Zurigo (Svizzera).

1 — Lingua originale: il francese.

2 — T-319/05, Racc. pag. II-4265.

3 — Decisione della Commissione del 5 dicembre 2003, relativa ad un procedimento di applicazione dell'articolo 18, paragrafo 2, prima frase, dell'accordo tra la Comunità europea e la Confederazione svizzera sul trasporto aereo e del regolamento (CEE) n. 2408/92 del Consiglio (GU 2004, L 4, pag. 13; in prosieguo: la «decisione controversa»).

4 — L'accordo è stato firmato il 21 giugno 1999 a Lussemburgo e approvato a nome della Comunità con la decisione 2002/309/CE, Euratom del Consiglio e della Commissione, relativa alla conclusione di sette accordi con la Confederazione svizzera (GU L 114, pag. 1). I sette accordi vertono sulla libera circolazione delle persone, sul trasporto aereo, sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia, sul commercio di prodotti agricoli, sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità, su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici nonché sulla cooperazione scientifica e tecnologica.

5 — Regolamento del Consiglio, del 23 luglio 1992, sull'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie (GU L 240, pag. 8; in prosieguo: il «regolamento sull'accesso»).

2. La presente causa ha un carattere inedito per più di un motivo. Da un lato, essa riguarda il primo ricorso di annullamento proposto dalla Confederazione svizzera dinanzi ai giudici dell'Unione. La causa offre dunque alla Corte l'opportunità di pronunciarsi sul problema se gli Stati terzi, che hanno un rapporto giuridico particolare con l'Unione europea, possano proporre ricorsi di annullamento dinanzi ai giudici dell'Unione e, se sì, a quali condizioni. Si tratta di una domanda che è rimasta senza risposta, nella presente causa, poiché né la Corte [6] né il Tribunale si sono espressi sulla posizione processuale della Confederazione svizzera.

3. Dall'altro lato, la presente causa offre alla Corte la possibilità di interpretare le disposizioni dell'Accordo sul trasporto aereo e quelle del regolamento sull'accesso, nonché di pronunciarsi sull'articolazione tra questi atti. Infatti, le questioni sollevate dall'impugnazione della Confederazione svizzera vertono, in sostanza, sui rispettivi ambiti di applicazione degli articoli 8 e 9 del regolamento sull'accesso nonché sui poteri di controllo che derivano alla Commissione dal suddetto regolamento. Pertanto, la presente causa invita altresì la Corte a interpretare le norme sostanziali previste dalle suddette disposizioni in relazione con i principi di libera prestazione dei servizi, di non discriminazione e di proporzionalità nel contesto particolare dell'Accordo sul trasporto aereo.

II – Contesto normativo

A – *L'Accordo sul trasporto aereo*

4. L'articolo 1 dell'Accordo sul trasporto aereo così recita:

«1. Il presente Accordo stabilisce norme per le parti contraenti in materia di aviazione civile. Tali norme lasciano impregiudicate le norme del Trattato CE (…), nonché (…) tutta la legislazione comunitaria pertinente indicata nell'allegato del presente Accordo.

2. A tal fine, le norme stabilite dal presente Accordo, nonché i regolamenti e le direttive specificati nell'allegato si applicano alle seguenti condizioni. Nella misura in cui sono sostanzialmente identiche alle corrispondenti norme del Trattato CE e agli atti adottati in virtù del medesimo Trattato, tali norme devono essere interpretate, ai fini della loro attuazione ed applicazione, in conformità delle pertinenti sentenze e decisioni della Corte (…) e della Commissione (…) emesse anteriormente alla data della firma del presente Accordo. Le sentenze e le decisioni emesse successivamente alla data della firma del presente Accordo saranno comunicate alla Svizzera. Su richiesta di una delle parti contraenti, le conseguenze di queste ultime sentenze e decisioni saranno determinate dal Comitato misto al fine di assicurare la corretta attuazione del presente Accordo».

5. L'articolo 2 del suddetto Accordo stabilisce che le disposizioni dell'Accordo e del suo allegato si applicano solo nella misura in cui concernono il trasporto aereo o materie direttamente connesse al trasporto aereo, secondo quanto disposto dall'allegato al medesimo Accordo.

6. Ai sensi dell'articolo 3 dell'Accordo stesso, è vietata ogni discriminazione in base alla cittadinanza nel campo di applicazione dell'Accordo.

7. L'articolo 15, paragrafo 1, dell'Accordo prevede, fatte salve le disposizioni del regolamento sull'accesso, che ai vettori comunitari e svizzeri siano accordati diritti di traffico tra qualsiasi punto in Svizzera e qualsiasi punto nella Comunità.

6 — Ordinanza del 14 luglio 2005, Svizzera/Commissione (C-70/04), con cui la causa è stata trasferita al Tribunale.

8. L'articolo 18, paragrafo 2, di detto Accordo così recita:

«Quando possono essere pregiudicati i servizi aerei che devono essere autorizzati ai sensi del capitolo 3, le istituzioni comunitarie esercitano i poteri loro conferiti dalle norme dei regolamenti e delle direttive la cui applicazione è espressamente confermata dall'allegato. (…)».

9. Ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 2, dell'Accordo, le autorità svizzere devono essere pienamente informate e poste in condizioni di esprimere i loro commenti prima che sia assunta una decisione definitiva quando le istituzioni comunitarie intervengono in virtù dei poteri loro conferiti dall'Accordo stesso in questioni in cui la Confederazione svizzera abbia interesse e che riguardino le autorità o le imprese svizzere.

10. Ai sensi dell'articolo 20 dell'Accordo sul trasporto aereo, tutte le questioni concernenti la validità delle decisioni assunte dalle istituzioni della Comunità in base ai poteri loro conferiti di detto Accordo sono di competenza esclusiva della Corte.

11. Ai sensi dell'allegato al suddetto Accordo, in tutti i casi in cui gli atti elencati nel citato allegato menzionano gli Stati membri della Comunità europea o prevedono la necessità di un criterio di collegamento con questi ultimi, tali menzioni si intendono riferite, ai fini dell'Accordo, anche alla Confederazione svizzera o alla necessità di un criterio di collegamento identico con tale paese. L'allegato riguarda, tra l'altro, il regolamento sull'accesso.

B – *Il regolamento sull'accesso*

12. Ai sensi dell'articolo 2, lettera f), del regolamento sull'accesso, per diritto di traffico, ai fini del regolamento stesso, si intende «il diritto del vettore aereo di trasportare passeggeri, merci e/o posta mediante un servizio aereo tra due aeroporti comunitari».

13. L'articolo 3, paragrafo 1, di questo regolamento dispone:

«Ai sensi del presente regolamento, lo (gli) Stato(i) membro(i) interessato(i) permette (permettono) ai vettori aerei comunitari di esercitare diritti di traffico su rotte all'interno della Comunità».

14. Ai sensi dell'articolo 8 del suddetto regolamento:

«(…)

2. L'esercizio dei diritti di traffico è soggetto alle norme operative pubblicate vigenti a livello comunitario, nazionale, regionale o locale in materia di sicurezza, tutela dell'ambiente e assegnazione delle bande orarie.

3. 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 tali decisioni agli altri Stati membri.

(…)».

15. L'articolo 9 del regolamento dispone:

«1. Qualora sussistano gravi problemi di congestione e/o di carattere ambientale lo Stato membro responsabile può, fatto salvo il presente articolo, imporre condizioni, limitare o negare l'esercizio dei diritti di traffico, segnatamente quando altri modi di trasporto possono fornire un servizio di livello soddisfacente.

2. I provvedimenti presi da uno Stato membro in conformità del paragrafo 1:

— non comportano discriminazioni in ragione della nazionalità o dell'identità dei vettori aerei;

— (…)

— non sono più restrittivi di quanto non sia necessario per ovviare ai problemi di cui trattasi.

3. Qualora uno Stato membro ritenga che siano necessari provvedimenti ai sensi del paragrafo 1 del presente articolo, almeno tre mesi prima dell'entrata in vigore di detti provvedimenti ne informa gli altri Stati membri e la Commissione, fornendo adeguate motivazioni. (…)

4. A richiesta di uno Stato membro o di propria iniziativa, la Commissione esamina il provvedimento di cui al paragrafo 1. (…)».

III – Fatti

16. L'aeroporto di Zurigo è situato a Kloten, a nord-est della città di Zurigo e a circa km 15 a sud-est dalla frontiera tra la Svizzera e la Germania. Considerata la vicinanza al confine tedesco, tutti i voli che atterrano a Zurigo da nord o nord-ovest devono utilizzare lo spazio aereo tedesco.

17. In origine, l'utilizzo dello spazio aereo tedesco per avvicinarsi e allontanarsi dall'aeroporto di Zurigo era disciplinato da un accordo bilaterale concluso il 17 settembre 1984 tra la Confederazione svizzera e la Repubblica federale di Germania. Tuttavia, a causa delle difficoltà di attuazione di detto accordo, la Repubblica federale di Germania lo ha denunciato in data 22 marzo 2000, con decorrenza 31 maggio 2001. I due paesi hanno firmato un nuovo accordo il 18 ottobre 2001, non ancora ratificato.

18. Il 15 gennaio 2003 le autorità federali tedesche dell'aviazione hanno pubblicato il 213° regolamento di attuazione della normativa tedesca in materia di traffico aereo, che stabilisce procedure per l'atterraggio e il decollo strumentali presso l'aeroporto di Zurigo (in prosieguo: il «regolamento di attuazione»). Esso prevedeva numerose misure che limitavano le possibilità di avvicinamento all'aeroporto di Zurigo, a decorrere dal 18 gennaio 2003. Il 4 aprile 2003 le autorità federali tedesche hanno pubblicato il primo regolamento di modifica del suddetto regolamento di attuazione. Tale modifica è entrata in vigore il 17 aprile 2003.

19. In sostanza, le disposizioni previste dalla Repubblica federale di Germania avevano lo scopo di impedire, in condizioni meteorologiche normali, il sorvolo a bassa quota del territorio tedesco vicino alla frontiera svizzera tra le ore 21 e le ore 7 dei giorni lavorativi e tra le ore 20 e le ore 9 durante il fine settimana e i giorni festivi, al fine di ridurre le emissioni sonore cui era esposta la popolazione locale. Di conseguenza, durante queste ore non erano più possibili le due procedure di avvicinamento per l'atterraggio da nord, che costituivano precedentemente le principali procedure per gli aerei in fase di atterraggio sull'aeroporto di Zurigo.

20. Il regolamento di attuazione conteneva inoltre due altre disposizioni dirette a ridurre le emissioni sonore nella zona intorno alla frontiera tra la Germania e la Svizzera. In primo luogo, per quanto riguarda l'avvicinamento all'aeroporto da est, esso fissava determinate quote minime di sorvolo da rispettare durante le fasce orarie succitate. In secondo luogo, esso prevedeva che il decollo in direzione nord dovesse essere eseguito in maniera tale da rispettare, al momento dell'ingresso sul territorio tedesco, quote minime di sorvolo diverse a seconda del momento del decollo. Nelle fasce orarie succitate, il velivolo doveva quindi cambiare rotta prima di giungere alla frontiera tedesca per entrare nel territorio tedesco rispettando la quota minima di sorvolo prescritta dal regolamento di attuazione.

21. Il 10 giugno 2003 la Confederazione svizzera ha presentato alla Commissione una domanda volta a far dichiarare che la Repubblica federale di Germania non poteva continuare ad applicare il regolamento di attuazione, come modificato dal primo regolamento di modifica del 4 aprile 2003, e a imporre alla Repubblica federale di Germania di sospendere l'applicazione del suddetto regolamento fino a quando la Commissione non avesse adottato una decisione.

22. Dopo numerosi scambi di corrispondenza con le autorità svizzere e tedesche, il 14 ottobre 2003 la Commissione ha inviato loro una comunicazione degli addebiti, invitando dette autorità a comunicarle le loro osservazioni. Successivamente, dopo uno scambio di osservazioni, la Commissione ha comunicato mediante lettera del 27 ottobre 2003 un progetto di decisione sul quale la Confederazione svizzera ha potuto presentare le sue osservazioni nel corso della riunione del comitato consultivo «Accesso al mercato (trasporto aereo)» del 4 novembre 2003.

23. Il 5 dicembre 2003 la Commissione ha adottato la decisione controversa. L'articolo 1 di tale decisione dispone che la Repubblica federale di Germania può continuare ad applicare il regolamento di attuazione, così come modificato dal primo regolamento di modifica del 4 aprile 2003. Ai sensi dell'articolo 2 di tale decisione, la Repubblica federale di Germania è l'unica destinataria della stessa.

IV – Procedimento dinanzi al Tribunale, sentenza impugnata e procedimento dinanzi alla Corte

24. Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 13 febbraio 2004 la Confederazione svizzera ha proposto un ricorso per l'annullamento della decisione controversa. Con ordinanza del presidente della Corte del 21 luglio 2004 la Repubblica federale di Germania è stata autorizzata a intervenire a sostegno delle conclusioni della Commissione nell'ambito del procedimento.

25. Con l'ordinanza Svizzera/Commissione, precedentemente citata, la Corte ha rinviato la causa dinanzi al Tribunale, dopo aver constatato la competenza di quest'ultimo a statuire sui ricorsi proposti dalla Confederazione svizzera, tanto nell'ipotesi in cui la Confederazione svizzera dovesse essere equiparata ad uno Stato membro, ai sensi dell'articolo 230, secondo comma, CE, quanto nell'ipotesi in cui dovesse essere equiparata ad una persona giuridica ai sensi del quarto comma del medesimo articolo [7].

26. Dopo il trasferimento della causa dinanzi al Tribunale, quest'ultimo, con ordinanza del 7 luglio 2006 [8], ha accolto la domanda d'intervento del Landkreis Waldshut a sostegno delle conclusioni della Commissione.

7 — Punti 20-22 della suddetta ordinanza. La Corte non ha però preso posizione sulla qualificazione della Confederazione svizzera come ricorrente, né del resto ha escluso espressamente l'attribuzione di un regime particolare alla Confederazione svizzera come ricorrente nell'ambito di un ricorso di annullamento vertente su una misura adottata in forza dell'Accordo sul trasporto aereo.

8 — Ordinanza Svizzera/Commissione (T-319/05, Racc. pag. II-2073).

27. Con la sentenza impugnata il Tribunale ha respinto il ricorso proposto dalla Confederazione svizzera, senza tuttavia pronunciarsi sulla ricevibilità dello stesso, dichiarando al punto 55 della sentenza che, «alla luce delle circostanze del caso di specie, non occorre pronunciarsi sulla ricevibilità del presente ricorso dal momento che, in ogni caso, esso deve essere respinto» [9].

28. Quanto al merito, il Tribunale ha dichiarato che non si poteva addebitare alla Commissione

— di aver considerato che le misure tedesche in questione non rientrassero nell'ambito di applicazione dell'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento sull'accesso;

— di non aver preso in considerazione i diritti del gestore dell'aeroporto di Zurigo e dei residenti nelle zone ad esso limitrofe, all'atto dell'esame delle suddette misure, nel contesto dell'Accordo sul trasporto aereo e in forza dell'articolo 8, paragrafo 3, di tale regolamento, e

— di aver deciso che le suddette misure rispettavano i principi di parità di trattamento e di proporzionalità.

29. Con il presente ricorso di impugnazione, depositato presso la cancelleria della Corte il 23 novembre 2010, la Confederazione svizzera chiede alla Corte di annullare la sentenza impugnata, di annullare la decisione controversa e di condannare la Commissione alle spese. In subordine, chiede di rinviare la causa al Tribunale e di riservare la decisione relativa alle spese.

30. Per contro, la Commissione chiede alla Corte di respingere il ricorso e di condannare la Confederazione svizzera alle spese del giudizio. Il Landkreis Waldshut e il governo tedesco formulano, in sostanza, le stesse domande. Il Landkreis Waldshut chiede inoltre alla Corte, in subordine, di annullare la sentenza impugnata e di respingere il ricorso della Confederazione svizzera in quanto irricevibili.

31. La Confederazione svizzera, il Landkreis Waldshut, il governo tedesco e la Commissione erano rappresentati all'udienza che si è svolta il 26 aprile 2012.

V – Analisi

A – *Le caratteristiche dell'Accordo sul trasporto aereo*

32. È opportuno ricordare di primo acchito che la Corte ha avuto numerose occasioni per interpretare un altro accordo bilaterale concluso tra la Commissione europea e la Confederazione svizzera, in particolare quello vertente sulla libera circolazione delle persone [10]. I principi sanciti dalla giurisprudenza riguardo all'interpretazione del suddetto accordo bilaterale sono parimenti utili nella presente causa.

9 — Simile approccio, secondo il Tribunale, è possibile in forza delle sentenze citate unitamente a tale affermazione. Si tratta, in particolare, delle sentenze del 26 febbraio 2002, Consiglio/Boehringer (C-23/00 P, Racc. pag. I-1873, punto 52), e del 23 marzo 2004, Francia/Commissione (C-233/02, Racc. pag. I-2759, punto 26).

10 — Accordo tra la Comunità europea ed i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, siglato a Lussemburgo il 21 giugno 1999 (GU 2002, L 114, pag. 6). Tale accordo fa parte del pacchetto di sette accordi menzionati alla nota 4 delle presenti conclusioni.

33. Nella suddetta giurisprudenza la Corte ha rilevato che gli accordi CEE-Svizzera, tra i quali rientra l'Accordo sul trasporto aereo, erano stati conclusi dopo che la Confederazione svizzera aveva rifiutato di aderire all'Accordo sullo Spazio economico europeo [11] e che, di conseguenza, quest'ultima non aveva aderito al progetto di un sistema economico integrato con un mercato unico, basato su regole comuni tra i suoi membri, preferendo piuttosto la via degli accordi bilaterali con l'Unione europea e i suoi Stati membri, in settori specifici [12].

34. Per questo motivo, la Corte ha concluso che la Confederazione svizzera non aveva aderito al mercato interno e che, pertanto, l'interpretazione data al diritto dell'Unione relativamente a tale mercato non poteva essere automaticamente estesa all'interpretazione dell'Accordo, salvo che lo stesso Accordo non contenesse espresse disposizioni in tal senso [13].

35. Per quanto riguarda l'interpretazione dell'Accordo sul trasporto aereo, occorre sottolineare che si tratta di un accordo internazionale concluso dalla Comunità europea con un paese terzo, che deve essere interpretato non soltanto alla stregua dei termini in cui è redatto, ma anche alla luce dei suoi obiettivi [14].

36. Come nel caso dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone, l'Accordo sul trasporto aereo non contempla tutte le libertà del mercato unico e in esso non vi è alcuna prospettiva di un'adesione all'Unione. Il suddetto accordo dev'essere pertanto interpretato come un accordo internazionale classico, ossia sulla base del testo e degli obiettivi dell'accordo, come previsto dalla Convenzione di Vienna, con la precisazione però che solo la giurisprudenza precedente la firma dell'accordo dev'essere presa in considerazione nell'interpretare le disposizioni di diritto derivato applicabili nell'ambito del suddetto accordo in forza dell'articolo 1, paragrafo 2, dello stesso.

37. Considerata la natura inedita della presente causa, prima di esaminare i motivi fatti valere dalla Confederazione svizzera a sostegno del suo ricorso di impugnazione, analizzerò la ricevibilità del ricorso di annullamento proposto da quest'ultima. Si tratta in particolare di sapere quale sia la posizione processuale della Confederazione svizzera nell'ambito della presente causa e, più in particolare, di stabilire se essa debba essere assimilata ad uno Stato membro o a una persona giuridica ai sensi della disposizione pertinente del diritto primario applicabile ratione temporis, ossia l'articolo 230, quarto comma, CE [15].

11 — GU 1994, L 1, pag. 3.

12 — Sentenze del 12 novembre 2009, Grimme (C-351/08, Racc. pag. I-10777, punto 27), e dell'11 febbraio 2010, Fokus Invest (C-541/08, Racc. pag. I-1025, punto 27), nonché paragrafi 41 e segg. delle mie conclusioni relative alla causa che ha dato origine alla sentenza del 15 luglio 2010, Hengartner e Gasser (C-70/09, Racc. pag. I-7229).

13 — V., in tal senso, sentenze Grimme, cit., punti 27 e 29 nonché la giurisprudenza ivi citata; Fokus Invest (punto 28), e Hengartner e Gasser (punti 41 e 42).

14 — L'articolo 31 della Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969, sul diritto dei trattati (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1155, pag. 331), precisa al riguardo che un trattato deve essere interpretato in buona fede in base al senso comune da attribuire ai termini dello stesso nel loro contesto ed alla luce del suo oggetto e del suo scopo. V., in particolare, sentenza del 2 marzo 1999, Eddline El-Yassini (C-416/96, Racc. pag. I-1209, punto 47).

15 — A causa del fatto che la decisione controversa della Commissione è stata presa prima della data di entrata in vigore del Trattato di Lisbona, è opportuno esaminare le condizioni della ricevibilità del ricorso così com'erano vigenti alla data della suddetta decisione, dunque in applicazione dell'articolo 230 CE. Occorre rilevare che, in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il riferimento alla nozione di decisione è stato soppresso dall'articolo 263, quarto comma, TFUE. Esso è stato sostituito da una distinzione tra gli atti di cui i ricorrenti sono destinatari e gli altri atti che debbono riguardarli direttamente e individualmente. Inoltre, il nuovo testo ha soppresso, per gli atti regolamentari che non comportano misure di esecuzione, il requisito che i privati siano interessati individualmente, limitandosi a richiedere che siano destinatari diretti di tali decisioni. V. sentenza del Tribunale del 25 ottobre 2011, Microban International e Microban (Europe)/Commissione (T-262/10, Rac c. p ag . I I - 7697 non ancora pubblicata nella Raccolta, punti 17 e segg.).

B – *La ricevibilità del ricorso di annullamento proposto dalla Confederazione svizzera*

1. La ricevibilità dell'impugnazione incidentale del Landkreis Waldshut

38. Nella presente causa il Landkreis Waldshut solleva, in subordine con la sua impugnazione incidentale, l'eccezione di irricevibilità del ricorso di annullamento proposto dalla Confederazione svizzera per mancanza di legittimazione ad agire di quest'ultima. La ricevibilità di una simile domanda è stata contestata dalla Confederazione svizzera ai sensi dell'articolo 117, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte.

39. Si deve rilevare che, come per un'impugnazione principale, l'esistenza di un interesse ad agire del ricorrente presuppone che l'impugnazione incidentale possa, con il suo esito, procurare un beneficio alla parte che l'ha proposta [16]. Orbene, nella presente causa il Landkreis Waldshut ha vinto in primo grado. Il mancato esame, da parte del Tribunale, della ricevibilità del ricorso di annullamento della Confederazione svizzera è pertanto rimasto privo di conseguenze sui diritti della parte interveniente.

40. Inoltre, secondo una costante giurisprudenza un interveniente non è legittimato a sollevare un'eccezione di irricevibilità che non sia stata formulata nelle conclusioni del convenuto [17]. Poiché la Commissione, convenuta in primo grado, non ha invocato l'irricevibilità del ricorso della Confederazione svizzera limitandosi, al contrario, a chiedere che il ricorso fosse respinto nel merito, ritengo che il Landkreis Waldshut non fosse legittimato a sollevare l'eccezione di irricevibilità di cui trattasi, e di conseguenza la Corte non è tenuta ad esaminare i motivi invocati da quest'ultimo al riguardo.

2. La necessità di esaminare d'ufficio la legittimazione ad agire

41. L'articolo 230 CE è stato interpretato nel senso che delimita rigidamente la ricevibilità dei ricorsi di annullamento [18]. Infatti, la legittimazione ad agire – come ogni altra eccezione di irricevibilità di ordine pubblico – è una condizione di procedibilità la cui mancanza comporta l'incompetenza dell'organo giurisdizionale a conoscere nel merito della controversia [19].

42. Si deve sottolineare che, ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 2, del regolamento di procedura, la Corte può in qualsiasi momento statuire d'ufficio sulle eccezioni di irricevibilità di ordine pubblico. Poiché la contestazione vertente sulla legittimazione ad agire è un motivo di ordine pubblico attinente alla violazione delle condizioni di ricevibilità sancite dall'articolo 230 CE la Corte, investita di un ricorso di impugnazione ai sensi dell'articolo 56 del suo Statuto, può, e anzi deve, pronunciarsi su tale motivo [20].

16 — Sentenza del 6 ottobre 2009, GlaxoSmithKline Services e a./Commissione e a. (C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P e C-519/06 P, Racc. pag. I-9291, punto 33).

17 — Sentenza del 1º luglio 2008, Chronopost e La Poste/UFEX e a. (C-341/06 P e C-342/06 P, Racc. pag. I-4777, punto 67 e la giurisprudenza ivi citata).

18 — Quanto al rigore con cui la Corte interpreta le condizioni cui una persona giuridica deve rispondere per proporre un ricorso di annullamento, v. sentenza del 25 luglio 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio (C-50/00 P, Racc. pag. I-6677, punto 44).

19 — V., in tal senso, paragrafo 31 delle conclusioni dell'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer nella causa Consiglio/Boehringer, cit.

20 — Sentenze del 29 aprile 2004, Italia/Commissione (C-298/00 P, Racc. pag. I-4087, punto 35 e la giurisprudenza ivi citata); del 23 aprile 2009, Sahlstedt e a./Commissione (C-362/06 P, Racc. pag. I-2903, punto 22 e la giurisprudenza ivi citata), nonché ordinanza del 15 aprile 2010, Makhteshim-Agan Holding e a./Commissione (C-517/08 P, punti 53 e 54). V., inoltre, sentenza del 24 marzo 1993, CIRFS e a./Commissione (C-313/90, Racc. pag. I-1125, punto 23 e la giurisprudenza ivi citata).

43. Nella presente causa il Tribunale si è basato sulla cosiddetta giurisprudenza «Boehringer» per giustificare il suo approccio consistente nel non pronunciarsi sulla ricevibilità del ricorso di annullamento, senza tuttavia indicare affatto perché fosse opportuno applicare tale giurisprudenza nel caso di specie [21].

44. Questo approccio, che esclude l'esame della ricevibilità dei ricorsi di annullamento, mi impone le seguenti osservazioni.

45. La possibilità di statuire d'ufficio in qualsiasi momento sulle eccezioni di irricevibilità di ordine pubblico ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 2, del regolamento di procedura non può, a mio avviso, portare alla conclusione secondo cui il giudice dell'Unione può arbitrariamente astenersi dallo statuire. Solo l'esistenza di circostanze eccezionali può giustificare un tale approccio [22].

46. Vorrei sottolineare che, quando il giudice respinge il ricorso nel merito anche se una parte solleva un'eccezione di irricevibilità, tale modo di procedere capovolge l'ordine naturale dei mezzi di ricorso [23]. Per questo motivo tale metodo dovrebbe costituire solo un'eccezione limitata all'applicazione della regola generale secondo cui l'esame della ricevibilità del ricorso precede quello del merito.

47. Orbene, una tale eccezione può essere interpretata solo in modo rigido. Infatti, per motivi di pubblica sicurezza, di corretta amministrazione della giustizia e di parità tra le parti del procedimento, ritengo che un tale capovolgimento – e a maggior ragione il mancato esame di un'eccezione di irricevibilità che è di ordine pubblico – possa essere giustificato solo in situazioni rigidamente circoscritte e sulla base di criteri tanto pertinenti quanto trasparenti e la cui attuazione dev'essere motivata in ciascun caso di specie.

48. Come noto, due gruppi di motivi vengono invocati nella giurisprudenza per eludere l'esame della ricevibilità di un ricorso di annullamento, quello collegato all'economia dei mezzi processuali e quello attinente alla corretta amministrazione della giustizia [24].

21 — Ricordo che nella citata sentenza Consiglio/Boehringer, la Corte, pronunciandosi su un ricorso di impugnazione contro una sentenza del Tribunale relativa a un ricorso contro una direttiva, ha dichiarato che spettava al Tribunale valutare *se una corretta amministrazione della giustizia giustificasse*, nelle circostanze del caso di specie, il fatto di respingere nel merito il ricorso in tale causa senza statuire sull'eccezione di irricevibilità sollevata dal Consiglio. V., in particolare, il punto 52 della suddetta sentenza. Per contro, nella seconda causa menzionata al punto 55 della sentenza del Tribunale, ossia la citata causa Francia/Commissione, non vi era motivo di statuire sulle eccezioni di irricevibilità sollevate dalla Commissione, poiché il ricorso proposto dalla Repubblica francese doveva, in ogni caso, essere respinto nel merito. V., in particolare, il punto 26 di tale ultima sentenza.

22 — Per un esempio di tali circostanze, v. paragrafi 27 e segg. delle conclusioni dell'avvocato generale Poiares Maduro presentate nella causa che ha dato origine alla sentenza del 23 ottobre 2007, Polonia/Consiglio (C-273/04 P, Racc. pag. I-8925). In detta causa, l'avvocato generale Poiares Maduro ha concluso per la ricevibilità del ricorso sulla base di un'interpretazione flessibile dell'eccezione di irricevibilità fatta valere, relativa ai termini di ricorso. Tale approccio era fondato sul rispetto categorico del principio della tutela giurisdizionale effettiva.

23 — Tale approccio viene utilizzato anche quando si tratta di statuire sulle eccezioni di irricevibilità di ordine pubblico, come la legittimazione ad agire, i termini di ricorso o la determinazione degli atti impugnabili. V., in tal senso, sentenze cit. Consiglio/Boehringer (punti 50-52), Polonia/Consiglio (punti 27-33) e Francia/Commissione (punto 26). Come la Corte, il Tribunale e il Tribunale della funzione pubblica non esitano a pronunciarsi direttamente nel merito senza attendere di statuire sulla ricevibilità del ricorso quando quest'ultimo può facilmente essere respinto in quanto infondato. V., tra le altre, sentenza del 22 maggio 2007, Mebrom/Commissione (T-216/05, Racc. pag. II-1507, punto 60). Per quanto riguarda il Tribunale della funzione pubblica, v., a titolo di esempio, sentenza del 20 gennaio 2009, Klein/Commissione (F-32/08, Racc. PI FP pa g g. I-A-1-5 e II-A-1-13 non ancora pubblicata nella Raccolta, punti 20 e 21 e la giurisprudenza ivi citata).

24 — Per quanto riguarda il criterio collegato alla corretta amministrazione della giustizia, v., in particolare, sentenza Consiglio/Boehringer, cit. (punto 52). V., altresì, sentenza del 22 novembre 2007, Cofradía de pescadores «San Pedro» de Bermeo e a./Consiglio (C-6/06 P, punti 20-22). Per le circostanze in cui il mancato esame di un'eccezione di irricevibilità è stato giustificato da esigenze collegate all'economia dei mezzi processuali, v., in particolare, sentenza del Tribunale del 10 settembre 2010, Gualtieri/Commissione (T-284/06, non pubblicata nella Raccolta, punti 22 e 45). Il Tribunale della funzione pubblica ha avuto modo di combinare questi due motivi, segnatamente nella sentenza dell'8 aprile 2008, Bordini/Commissione (F-134/06, Racc. PI FP pagg. I-A-1-87 e II-A-1-435, punti 56 e 57).

49. Quando la ricevibilità del ricorso di annullamento dà luogo a dubbi, l'economia dei mezzi processuali, che contribuisce alla celerità della giustizia, a mio avviso non costituisce, in generale, un motivo sufficiente per giustificare il mancato esame di un'eccezione di irricevibilità di ordine pubblico. Al contrario, la considerazione del principio dell'economia dei mezzi processuali dovrebbe, secondo logica, portare a privilegiare anzitutto un esame della ricevibilità prima di una pronuncia sul merito, salvo che non si tratti di un ricorso manifestamente infondato.

50. Ammetto che, quando il giudice si pronuncia nel merito, la sua sentenza può effettivamente garantire una maggiore certezza del diritto nell'ottica delle autorità nazionali e del cittadino europeo, nonché prevenire future controversie. Tuttavia, la corretta amministrazione della giustizia non può limitarsi al merito delle questioni di diritto, ma vale altresì, e per gli stessi motivi, per le questioni di ordine processuale e in particolare per quelle di ricevibilità.

51. Infatti, un argomento importante che giustifica l'esame della ricevibilità è per l'appunto legato ai principi di corretta amministrazione della giustizia e di economia dei mezzi processuali. Per garantire il rispetto di questi principi, è infatti necessario dare chiarimenti alle parti il più presto possibile riguardo alla loro legittimazione ad agire. Questo argomento mi sembra ancor più rilevante con riferimento ad una specifica categoria di ricorrenti, ossia gli Stati terzi che abbiano concluso accordi con l'Unione e che possono frequentemente essere interessati ad impugnare decisioni delle istituzioni dell'Unione [25].

52. A mio avviso, le norme di procedura, interpretate in tal modo seguendo un approccio diretto a garantire la tutela giurisdizionale effettiva, occupano un posto di primaria importanza nell'organizzazione e nello svolgimento regolare di un processo. Il loro rispetto garantisce un trattamento equo delle parti e l'imparzialità della procedura [26]. In ogni caso, i requisiti di ricevibilità che sono di ordine pubblico debbono essere applicati in maniera trasparente per evitare di dare l'impressione che la legittimazione ad agire sia una condizione di ricevibilità che non viene richiesta sistematicamente nei confronti di tutte le parti in causa.

53. A mio avviso, la semplice osservazione del Tribunale secondo la quale, «alla luce delle circostanze del caso di specie, non occorre pronunciarsi sulla ricevibilità del presente ricorso» non risponde a criteri di trasparenza e di motivazione [27]. Questo vale a maggior ragione alla luce dell'ordinanza Svizzera/Commissione, precedentemente citata, con cui la causa è stata trasferita dinanzi al Tribunale, in cui il problema è espressamente sollevato dalla Corte.

54. Considerati il silenzio del Tribunale al riguardo, i dubbi sollevati in merito alla legittimazione ad agire della Confederazione svizzera e il fatto che il problema che oggi si pone per la Confederazione svizzera sia una questione che non mancherà di ripresentarsi per altri Stati terzi che abbiano concluso accordi con l'Unione, ritengo che la legittimazione ad agire della Confederazione svizzera debba costituire oggetto di esame nella presente causa [28].

25 — Per quanto riguarda la possibilità per gli Stati terzi di presentare osservazioni, occorre aggiungere che, ai sensi dell'articolo 23, quarto comma, dello Statuto della Corte dell'Unione europea, gli Stati terzi, nell'ambito degli accordi conclusi tra il Consiglio e uno o più Stati terzi, hanno la facoltà di presentare memorie od osservazioni scritte nel caso in cui la Corte di giustizia sia stata adita per pronunciarsi in via pregiudiziale su una questione concernente l'ambito di applicazione di accordi siffatti.

26 — Paragrafi 27 e segg. delle conclusioni dell'avvocato generale Poiares Maduro presentate nella causa Polonia/Consiglio, cit.

27 — Pur non essendosi pronunciato sulla ricevibilità del ricorso della Confederazione svizzera, il Tribunale ha tuttavia rilevato, al punto 21 della citata ordinanza Svizzera/Commissione, con cui la domanda di intervento del Landkreis Waldshut è stata accolta sulla base dell'articolo 40, secondo comma, dello Statuto della Corte, che la Confederazione svizzera non era uno Stato membro. Ne deduco che esso ha quindi implicitamente considerato che la Confederazione svizzera doveva essere assimilata ad una persona giuridica ai sensi dell'articolo 230, quarto comma, CE.

28 — Aggiungo che, in caso di risposta negativa alla questione, la Confederazione svizzera non sarà privata di mezzi per tutelare i propri interessi, poiché potrebbe usufruire della procedura diplomatica del Comitato misto previsto all'articolo 21 del suddetto Accordo.

3. Le condizioni di ricevibilità applicabili nei confronti della Confederazione svizzera nell'ambito della presente causa

a) L'assimilazione della Confederazione svizzera a uno Stato membro ai sensi dell'articolo 230, secondo comma, CE

55. La Confederazione svizzera sostiene, in via principale, di possedere la legittimazione ad agire in quanto firmataria dell'Accordo sul trasporto aereo. Essa ritiene che tale legittimazione sia la logica conseguenza dell'articolo 20 del suddetto Accordo, il quale prevede la competenza esclusiva della Corte per esaminare la validità delle decisioni assunte dalle istituzioni della Comunità in base ai poteri loro conferiti da detto Accordo. Tra queste decisioni sono comprese anche quelle adottate nell'ambito dell'applicazione dell'Accordo sul trasporto aereo che, come tali, vincolano la Confederazione svizzera.

56. Non condivido però tale posizione. Per giungere a tale conclusione, è necessario ricordare, da un lato, la giurisprudenza della Corte in materia e, dall'altro, il contesto particolare dell'Accordo sul trasporto aereo.

57. È pacifico che gli Stati membri beneficiano, in forza dell'articolo 230, secondo comma, CE, di una situazione privilegiata in quanto non debbono dimostrare né l'interesse ad agire né la legittimazione ad agire riguardo a tutti gli atti impugnabili. Tale privilegio è sempre stato oggetto di un'interpretazione restrittiva.

58. Come affermato dalla Corte, ammettere il contrario equivarrebbe a mettere in pericolo l'equilibrio istituzionale voluto dai Trattati, i quali determinano in particolare le condizioni alle quali gli Stati membri, vale a dire gli Stati firmatari dei Trattati istitutivi e di quelli di adesione, partecipano al funzionamento delle istituzioni dell'Unione. L'Unione non può pertanto comprendere un numero di Stati membri superiore a quello degli Stati che l'hanno costituita [29].

59. Da ciò concludo che la via bilaterale della cooperazione scelta dalla Confederazione svizzera non può mettere tale Stato su un piano di parità con gli altri Stati membri per quanto riguarda la posizione processuale dei suddetti Stati e, come emerge dalla giurisprudenza relativa all'Accordo sulla libera circolazione delle persone sopra menzionato, non può portare ad una situazione in cui questa linea di condotta «à la carte» corrisponda ai vantaggi derivanti dall'adesione all'Unione.

60. Per di più, neppure il tenore dell'Accordo sul trasporto aereo avvalora l'interpretazione secondo cui il principio dell'assimilazione si estenderebbe ai privilegi processuali degli Stati membri previsti dai Trattati. Infatti, detto Accordo non contiene disposizioni riguardanti l'assimilazione della Confederazione svizzera agli Stati membri ai fini del diritto dell'Unione sul piano generale. Al contrario, come emerge dall'allegato all'Accordo, una tale assimilazione vale unicamente ai fini dell'Accordo e per l'applicazione dei regolamenti e delle direttive elencati nel suddetto allegato, e non per l'applicazione generale del diritto primario dell'Unione.

61. In proposito, ricordo che, ai sensi del suddetto allegato, in tutti i casi in cui gli atti elencati dall'allegato fanno riferimento agli Stati membri o prevedono la necessità di un criterio di collegamento con questi ultimi, tali menzioni si riferiscono anche alla Confederazione svizzera. Debbo insistere sul fatto che tale assimilazione non può estendersi all'applicazione di uno status processuale privilegiato paragonabile a quello degli Stati membri in forza dell'articolo 230, secondo comma, CE [30].

29 — Ordinanze del 21 marzo 1997, Région wallonne/Commissione (C-95/97, Racc. pag. I-1787, punto 6), e del 1° ottobre 1997, Regione Toscana/Commissione (C-180/97, Racc. pag. I-5245, punto 6). V., inoltre, i paragrafi 44-54 delle conclusioni dell'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer presentate nella causa che ha dato origine alla sentenza del 2 maggio 2006, Regione Siciliana/Commissione (C-417/04 P, Racc. pag. I-3881), nonché la sentenza nella stessa causa (punto 21).

30 — V., per analogia, sentenza del 22 novembre 2001, Nederlandse Antillen/Consiglio (C-452/98, Racc. pag. I-8973, punto 50), e il paragrafo 66 delle conclusioni dell'avvocato generale Léger presentate nella stessa causa.

62. Questa interpretazione è confortata non solo dal fatto che l'Accordo non contiene disposizioni espresse in tal senso, ma anche dall'obiettivo del suddetto Accordo, enunciato all'articolo 1 dello stesso. Ricordo che, ai sensi di tale articolo, l'Accordo mira a stabilire norme per le parti contraenti in materia di aviazione civile. Lo stesso articolo precisa che tali norme lasciano impregiudicate le norme del trattato CE. Tra queste vi sono in particolare le norme in materia di condizioni di ricevibilità dei ricorsi di annullamento, alle quali appartengono le condizioni privilegiate applicabili agli Stati membri in forza dell'articolo 230, secondo comma, CE.

63. Un'interpretazione contraria, che andasse oltre il tenore letterale del suddetto Accordo, in un modo espressamente vietato dalla giurisprudenza della Corte sopra ricordata, avrebbe la conseguenza di accordare alla Confederazione svizzera la legittimazione ad agire per contestare ogni decisione adottata dalle istituzioni dell'Unione rientrante nell'ambito di applicazione materiale dell'Accordo sul trasporto aereo. Inoltre, tale soluzione sarebbe contraria al dettato stesso dell'Accordo sul trasporto aereo e, in particolare, al suo articolo 1, paragrafo 1, diretto a garantire l'autonomia decisionale dell'Unione. Lo stesso vale per l'articolo 1, paragrafo 2, dell'Accordo stesso, il quale dà facoltà alle parti contraenti di adire il Comitato misto, nonché per l'articolo 19, paragrafo 2, dell'Accordo, ai sensi del quale la Confederazione svizzera dev'essere pienamente informata degli interventi delle istituzioni comunitarie a cui la Svizzera abbia interesse.

64. Il fatto che la Confederazione svizzera sia parte contraente dell'Accordo sul trasporto aereo non basta dunque perché quest'ultima abbia la legittimazione ad agire e sia assimilata ad uno Stato membro ai sensi dell'articolo 230, secondo comma, CE.

b) La legittimazione ad agire della Confederazione svizzera ai sensi dell'articolo 230, quarto comma, CE

i) Lo status di parte contraente come giustificazione della legittimazione ad agire

65. Per giustificare la propria legittimazione ad agire sulla base dell'articolo 230, quarto comma, CE, la Confederazione svizzera dovrebbe essere direttamente [31] e individualmente [32] interessata dalla decisione controversa della Commissione, il destinatario della quale è la Repubblica federale di Germania.

66. L'articolo 20 dell'Accordo sul trasporto aereo assegna alla Corte la competenza esclusiva per statuire sulla validità delle decisioni assunte dalle istituzioni della Comunità in base ai poteri loro conferiti da detto Accordo.

67. Nella presente causa la Confederazione svizzera ha proposto un ricorso di annullamento contro una decisione adottata dalla Commissione che era basata sugli articoli 15 e 18, paragrafo 2, dell'Accordo sul trasporto aereo e sull'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento sull'accesso. Si tratta pertanto di una decisione ai sensi dell'articolo 20 dell'Accordo sul trasporto aereo.

31 — Sentenza del 10 settembre 2009, Commissione/Ente per le Ville Vesuviane e Ente per le Ville Vesuviane/Commissione (C-445/07 P e C-455/07 P, Racc. pag. I-7993, punto 45 e la giurisprudenza ivi citata). L'incidenza diretta esige che il provvedimento di cui trattasi produca direttamente effetti sulla situazione giuridica dell'interessato e che non lasci ai propri destinatari alcun potere discrezionale quanto alla sua applicazione, la quale deve avere carattere meramente automatico e derivare dalla sola normativa comunitaria, senza intervento di altre norme intermedie.

32 — La portata dell'interesse individuale è stata definita dalla Corte nella sentenza del 15 luglio 1963, Plaumann/Commissione (25/62, Racc. pag. 195), dalla quale deriva che una persona fisica o giuridica diversa dal destinatario della decisione controversa può sostenere che essa la riguarda individualmente solo se detta decisione la concerne, a causa di determinate qualità sue personali o di una situazione di fatto che la caratterizza rispetto a chiunque altro. V., tra le altre, sentenza del 9 giugno 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» e a./Commissione (C-71/09 P, C-73/09 P e C-76/09 P, Racc. pag. I-4727 non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 52).

68. Il ruolo della Confederazione svizzera nella procedura amministrativa dinanzi alla Commissione è stabilito dall'articolo 19, paragrafo 2, dell'Accordo. Tale disposizione precisa che, quando le istituzioni comunitarie adottano decisioni che presentano un interesse per la Confederazione svizzera e che concernono le autorità svizzere o imprese svizzere, le autorità svizzere devono essere pienamente informate e poste in condizioni di esprimere le loro osservazioni prima che sia assunta una decisione definitiva. Soltanto dopo l'adozione della decisione diventa applicabile l'articolo 20, il quale individua la Corte come competente ad esaminare la validità della decisione della Commissione.

69. È esattamente il caso della decisione controversa impugnata dalla Confederazione svizzera. Infatti, la decisione controversa incide sulla Confederazione svizzera stessa, considerato l'oggetto degli articoli 8 e 9 del regolamento sull'accesso per l'applicazione dei quali la Confederazione svizzera, ai sensi dell'Accordo sul trasporto aereo, è assimilata ad uno Stato membro.

70. Tuttavia, l'articolo 20 dell'Accordo non disciplina le condizioni di ricevibilità dei ricorsi di annullamento proposti dinanzi alla Corte. In assenza di una disposizione espressa in tal senso, le suddette condizioni sono stabilite in applicazione delle disposizioni pertinenti del Trattato CE, conformemente all'articolo 1, paragrafo 1, dell'Accordo.

71. Non è quindi sufficiente che la Confederazione svizzera lamenti la violazione dei capi 2 e 3 dell'Accordo per accedere all'aula della Corte. L'eventuale legittimazione ad agire della Confederazione svizzera, per poter proporre il presente ricorso di annullamento dinanzi al Tribunale contro la decisione controversa della Commissione della quale essa non è destinataria, dev'essere pertanto esaminata alla luce dell'articolo 230, quarto comma, CE.

ii) L'interesse diretto e individuale della Confederazione svizzera

72. L'articolo 230, quarto comma, CE riveste un'importanza particolare per garantire un'adeguata tutela giurisdizionale a tutte le persone fisiche o giuridiche che siano direttamente e individualmente interessate da atti delle istituzioni comunitarie di cui non sono destinatarie.

73. Secondo una costante giurisprudenza, la legittimazione ad agire dev'essere riconosciuta in funzione di questo unico obiettivo e il ricorso d'annullamento dev'essere pertanto possibile a tutti coloro che soddisfano le condizioni previste, ossia possiedono la personalità giuridica richiesta per agire e sono individualmente e direttamente colpiti dall'atto impugnato [33].

74. Per quanto riguarda la prima condizione dell'incidenza diretta, ricordo che ad essa è collegata una duplice condizione, ossia da un lato che la decisione impugnata incida direttamente sulla situazione giuridica del ricorrente e, dall'altro lato, che quest'ultima non lasci alcun potere discrezionale ai destinatari della decisione [34].

75. Per quanto riguarda il primo criterio del nesso diretto attinente alla modificazione della situazione giuridica del ricorrente, dalla decisione controversa deriva che, in applicazione dell'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento sull'accesso, la Repubblica federale di Germania può continuare ad applicare le misure di cui trattasi. La decisione controversa della Commissione, che vincola gli altri Stati membri nonché la Confederazione svizzera, conferma quindi l'ammissibilità di tali misure e, di conseguenza, produce effetti direttamente sulla situazione giuridica dei suddetti Stati. Per quanto

33 — V. paragrafo 41 delle conclusioni dell'avvocato generale Poiares Maduro nella causa Polonia/Consiglio, cit. Anche un ente pubblico può proporre un tale ricorso, rispettando però le suddette condizioni di ricevibilità. Per quanto riguarda la giurisprudenza relativa ai paesi e territori d'oltremare, regioni e comunità autonome, v., a titolo di esempio, sentenze del 29 giugno 1993, Gibraltar/Consiglio (C-298/89, Racc. pag. I-3605, punti 14 e segg.); Nederlandse Antillen/Consiglio, cit. (punto 51), e Regione Siciliana/Commissione, cit. (punti 21 e 24). V., altresì, ordinanza del presidente del Tribunale del 7 luglio 2004, Região autónoma dos Açores/Consiglio (T-37/04 R, Racc. pag. II-2153, punto 112).

34 — V., in particolare, sentenza del 22 marzo 2007, Regione Siciliana/Commissione (C-15/06 P, Racc. pag. I-2591, punto 31 e la giurisprudenza ivi citata).

riguarda il secondo criterio del nesso diretto relativo all'assenza di potere discrezionale, faccio notare che quest'ultimo è difficilmente applicabile al caso previsto dall'articolo 8, paragrafo 3, di detto regolamento. Ciò detto, sotto il profilo dell'applicazione del regolamento, la posizione della Commissione è definitiva. Questa presa di posizione conferma una situazione che incide direttamente sulla Confederazione svizzera [35]. Le due condizioni dell'incidenza diretta sono dunque presenti.

76. Per quanto riguarda poi l'interesse individuale, in qualità di Stato parte dell'Accordo, la Confederazione svizzera potrebbe vedere la propria situazione giuridica interessata da un'eventuale violazione dell'Accordo [36]. Tuttavia, come ho spiegato in precedenza, invocare una violazione dell'Accordo non basta per adire la Corte sulla base dell'articolo 20 dell'Accordo. Ritengo tuttavia che la Confederazione svizzera sia individualmente interessata dalla decisione controversa della Commissione.

77. In primo luogo, la partecipazione alla procedura decisionale da parte del ricorrente non destinatario della decisione controversa costituisce un elemento importante in sede di esame dell'eventuale interesse individuale [37]. La Confederazione svizzera non solo è stata all'origine della denuncia che ha dato luogo all'avvio della procedura di esame ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento sull'accesso, ma ha anche presentato le proprie osservazioni durante tale procedura, conformemente all'articolo 19, paragrafo 2, dell'Accordo sul trasporto aereo.

78. In secondo luogo, le decisioni adottate ai sensi degli articoli 8 e 9 del regolamento sull'accesso possono avere come destinatario solo uno Stato membro [38]. Ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento sull'accesso ogni Stato membro può adire la Commissione e quest'ultima comunica la sua decisione a tutti gli altri Stati membri. Nell'ambito della procedura prevista dall'articolo 9, paragrafo 3, del medesimo regolamento, il coinvolgimento di tutti gli Stati membri è ancor più evidente, poiché lo Stato membro che prevede di adottare talune misure è tenuto ad informarne non solo la Commissione ma anche gli altri Stati membri. Sottolineo che, considerato il tenore dell'allegato all'Accordo che prevede l'assimilazione della Confederazione svizzera agli Stati membri nel caso in cui il regolamento sull'accesso faccia riferimento a detti Stati, la Confederazione svizzera è assimilata a questi ultimi ai fini dell'applicazione degli articoli 8 e 9 del suddetto regolamento.

79. Preciso che dagli articoli 8 e 9 del suddetto regolamento emerge chiaramente che la gestione dell'esercizio dei diritti di traffico interessa non soltanto lo Stato che ha adottato la misura nonché gli Stati interessati dallo sfruttamento di un collegamento aereo [39] ai sensi del regolamento sull'accesso, ma altresì l'insieme degli Stati membri. Tale regolamento sancisce l'accesso ai servizi di trasporto aereo, e per questo motivo ogni Stato membro – e, tramite l'Accordo sul trasporto aereo, la Confederazione svizzera – è interessato dall'applicazione di regole idonee a limitare l'esercizio dei diritti di traffico ai sensi del regolamento sull'accesso.

35 — Aggiungo che il criterio del potere discrezionale è difficilmente applicabile ad una situazione in cui, in forza di una decisione della Commissione, uno Stato membro possa continuare ad applicare misure come quelle di cui trattasi nella presente causa senza però essere obbligato a farlo. Tale autorizzazione può nondimeno incidere sulla situazione giuridica di un terzo che avrebbe interesse a far dichiarare l'inammissibilità delle misure di cui trattasi.

36 — È pacifico che l'interesse generale di una regione non è di per sé sufficiente affinché quest'ultima sia considerata individualmente interessata. V. ordinanze del Tribunale del 12 marzo 2007, Regione Friuli-Venezia Giulia/Commissione (T-417/04, Racc. pag. II-641, punto 61 e la giurisprudenza ivi citata), nonché del 23 ottobre 1998, Regione Puglia/Commissione e Spagna (T-609/97, Racc. pag. II-4051, punto 21 e la giurisprudenza ivi citata).

37 — V., per analogia, nel contesto degli aiuti di Stato, sentenza del 22 novembre 2007, Sniace/Commissione (C-260/05 P, Racc. pag. I-10005, punto 56 e la giurisprudenza ivi citata).

38 — V., a contrario, ordinanza Regione Puglia/Commissione e Spagna, cit. (punti 19-21).

39 — A termini dell'articolo 2, lettera h), di detto regolamento, per Stato(i) membro(i) interessato(i) si intende(ono), lo (gli) Stato(i) membro(i) entro il quale o tra i quali si effettua un servizio aereo.

80. Di conseguenza, nelle procedure previste dagli articoli 8 e 9 del suddetto regolamento, le fasi successive riguardano qualunque Stato membro, status al quale è assimilata la posizione della Confederazione svizzera. Si tratta, in particolare, della possibilità di adire la Commissione e di ricevere la notificazione relativa alla decisione di quest'ultima. Infatti, gli articoli sopra indicati attribuiscono alla Commissione la competenza per adottare decisioni che vincolano tutti gli Stati membri e, per estensione, la Confederazione svizzera.

81. Nel caso di specie, la decisione controversa incide dunque sulla posizione giuridica della Confederazione svizzera in forza delle sue qualità di parte contraente dell'Accordo sul trasporto aereo e, di conseguenza, unitamente all'oggetto materiale della decisione controversa, la caratterizza rispetto a qualsiasi altra persona.

82. Da ciò concludo che, nelle circostanze particolari della presente causa, tenuto conto segnatamente del contesto specifico dell'Accordo sul trasporto aereo e degli articoli 8 e 9 del regolamento sull'accesso, la Confederazione svizzera è direttamente e individualmente interessata dalla decisione controversa ai sensi dell'articolo 230, quarto comma, CE.

83. Pertanto, la Confederazione svizzera può chiedere l'annullamento della decisione controversa.

C – *I motivi invocati dalla Confederazione svizzera*

1. Osservazioni preliminari

84. A sostegno del suo ricorso la Confederazione svizzera fa valere sei motivi riguardanti la violazione di disposizioni procedurali e di merito. Più precisamente, si tratta di motivi attinenti ad una interpretazione erronea dell'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento sull'accesso, dell'obbligo di motivazione gravante sulla Commissione e dell'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento sull'accesso, nonché ad una violazione dei principi di libera prestazione dei servizi, di proporzionalità e di non discriminazione, e delle norme relative all'onere della prova.

85. Considerata la sovrapposizione dei motivi di impugnazione, li prenderò in esame, dopo alcune osservazioni preliminari, analizzando anzitutto gli ambiti di applicazione rispettivi degli articoli 8 e 9 del regolamento sull'accesso, e successivamente, i poteri di controllo della Commissione derivanti dall'articolo 8 del regolamento sull'accesso. Infine, mi occuperò delle affermazioni della Confederazione svizzera relative alla violazione delle norme in materia di onere della prova da parte del Tribunale.

86. L'Accordo sul trasporto aereo forma il contesto particolare della presente causa. Anche se, nel settore aereo, l'integrazione della Confederazione svizzera nel mercato interno dell'Unione è più profonda rispetto ai settori oggetto degli altri sei atti del pacchetto di accordi conclusi con la Confederazione svizzera[40], resta il fatto che, in assenza di disposizioni espresse in tal senso nell'Accordo in questione, l'obiettivo di garantire la libera prestazione dei servizi non è in esso presente e il suo obiettivo è limitato alla fissazione delle norme applicabili all'aviazione civile e, in particolare, per quanto riguarda la presente causa, ad uno scambio dei diritti di traffico nelle condizioni definite dal suddetto Accordo[41].

40 — Sulla qualificazione dell'Accordo sul trasporto aereo come accordo di integrazione, v. U. Haldimann, «Grundzüge des Abkommens über den Luftverkehr», D. Felder e C. Kaddous (éd.), *Accords bilatéraux Suisse-UE, Bilaterale Abkommen Schweiz-EU*, Bruylant, Bruxelles, 2001, pagg. 443-461.

41 — Tuttavia, conformemente all'articolo 15, paragrafo 2, dell'Accordo, i diritti di traffico sono accordati progressivamente ai vettori aerei svizzeri. L'Accordo inoltre garantisce ai vettori comunitari e svizzeri la libertà di stabilimento in questo settore particolare in forza dell'articolo 4 dell'Accordo. Per maggiori dettagli, v. C. Kaddous, «Les accords sectoriels dans le système des relations extérieures de l'Union européenne», op. cit., pagg. 81 e 82.

87. Ciononostante, per quanto riguarda l'interpretazione del diritto derivato nel contesto dell'Accordo, non ritengo che sia necessario interpretare le disposizioni del diritto derivato menzionate nell'allegato a tale atto in modo diverso rispetto a quanto avviene nelle situazioni puramente interne all'Unione. Tuttavia, un simile approccio applicato all'interpretazione delle disposizioni sostanziali di diritto derivato non può essere accettato, quando l'interpretazione di queste ultime derivi da una giurisprudenza elaborata dopo la firma dell'Accordo sul trasporto aereo e relativa ai principi generali di diritto dell'Unione, o anche alle disposizioni di diritto primario.

2. Gli ambiti di applicazione degli articoli 8 e 9 del regolamento sull'accesso

88. Il primo e il secondo motivo di impugnazione vertono sull'interpretazione dell'articolo 9 del regolamento sull'accesso. La Confederazione svizzera afferma, in sostanza, che il Tribunale ha interpretato ed applicato in maniera erronea l'articolo 9 del regolamento sull'accesso e che, in tal modo, ha anche interpretato ed applicato in maniera erronea l'obbligo di motivazione incombente alla Commissione.

89. Non condivido questo parere, tenuto conto dei rispettivi ambiti di applicazione degli articoli 8 e 9 del regolamento sull'accesso.

90. Per quanto riguarda il primo motivo di impugnazione, attinente ad una erronea applicazione dell'articolo 9, paragrafo 1, del suddetto regolamento, occorre ricordare, come fa il Tribunale, che conformemente all'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento stesso, l'esercizio dei diritti di traffico, ai sensi dell'articolo 2, lettera f), del regolamento, è soggetto alle norme operative nazionali in materia di sicurezza, tutela dell'ambiente e assegnazione delle bande orarie.

91. Inoltre, per quanto riguarda l'ambito di applicazione dell'articolo 9 del regolamento sull'accesso, come giustamente fa osservare il Tribunale, esso concerne una categoria più particolare di norme operative applicabili all'esercizio dei diritti di traffico, vale a dire le norme operative che impongono condizioni, limitano o negano l'esercizio dei diritti di traffico. Le misure di cui all'articolo 9 del regolamento sull'accesso comprendono quindi solo quelle che introducono un *divieto*, almeno condizionato o parziale, dell'esercizio dei diritti di traffico.

92. Gli argomenti della Confederazione svizzera in merito alla qualificazione delle misure tedesche di cui trattasi come restrizioni previste dall'articolo 9 del regolamento sull'accesso non sono convincenti.

93. Nella presente causa il Tribunale ha esposto chiaramente le ragioni per cui le misure tedesche di cui trattasi non comportano affatto, durante il loro periodo di applicazione, un qualsivoglia divieto di transito nello spazio aereo tedesco dei voli in partenza ovvero a destinazione dell'aeroporto di Zurigo.

94. Al riguardo, il Tribunale rileva che tali misure, in sostanza, si limitano a impedire, durante periodi prestabiliti, il sorvolo a bassa quota della parte del territorio tedesco vicino alla frontiera svizzera, restando invece possibile il sorvolo dello stesso territorio a una quota maggiore. In sostanza, dunque, esse comportano una semplice modifica della rotta dei voli interessati senza limitare l'esercizio dei diritti di traffico ai sensi dell'articolo 9 del regolamento sull'accesso.

95. Inoltre, il Tribunale ha constatato in modo chiaro che l'esistenza di norme operative relative, in particolare, alla tutela dell'ambiente, il cui rispetto è necessario al fine di autorizzare l'esercizio dei diritti di traffico ai sensi del regolamento sull'accesso, non equivale all'imposizione di una condizione o di una limitazione, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, di detto regolamento, per l'esercizio di tali diritti. Se così fosse, l'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento sarebbe in effetti del tutto privo di senso poiché, in tale ipotesi, qualunque norma operativa entrerebbe nell'ambito di applicazione dell'articolo 9 del suddetto regolamento.

96. Alla luce di tali considerazioni, il primo motivo di impugnazione dev'essere respinto.

97. Del pari occorre respingere il secondo motivo di impugnazione, attinente ad una erronea interpretazione dell'obbligo di motivazione incombente alla Commissione in forza dell'articolo 253 CE. Al riguardo, è sufficiente rilevare che secondo una costante giurisprudenza la motivazione dev'essere adeguata alla natura dell'atto di cui trattasi e che una decisione della Commissione deve far apparire in forma chiara l'iter logico seguito da quest'ultima, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e al giudice competente di esercitare il proprio controllo. Per soddisfare quest'obbligo non è necessario esporre tutti i possibili motivi né specificare e valutare in dettaglio tutti i fatti [42].

98. Come emerge chiaramente dalla sentenza impugnata, il Tribunale è stato in grado di esercitare il suo controllo sulla base dei motivi dedotti nella decisione controversa. Infatti, come rilevato dal Tribunale, tale decisione fa apparire in modo chiaro le ragioni, sia sostanziali che procedurali, per le quali la Commissione ritiene che le misure tedesche di cui trattasi debbano essere esaminate sotto la prospettiva dell'articolo 8 del regolamento sull'accesso e non dell'articolo 9 dello stesso [43].

99. Non risulta convincente neppure l'argomento della Confederazione svizzera attinente, da un lato, alla sostituzione dei motivi in corso di istanza da parte della Commissione e, dall'altro lato, ad un presunto errore di diritto commesso dal Tribunale per non aver accolto l'argomento della Confederazione svizzera riguardante la sostituzione di motivi operata dalla Commissione. Infatti, la nozione di sostituzione di motivi non può essere interpretata nel senso che comprende qualunque reazione della Commissione agli argomenti della controparte dinanzi al Tribunale dato che, come riconosciuto giustamente dal Tribunale, la decisione controversa fa già apparire chiaramente i motivi per i quali la Commissione considera che le misure tedesche di cui trattasi non entrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento sull'accesso.

3. I poteri di controllo della Commissione ai sensi del regolamento sull'accesso

100. Il terzo, il quarto e il sesto motivo di impugnazione riguardano, in sostanza l'interpretazione e l'applicazione dell'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento sull'accesso nell'ambito dell'Accordo sul trasporto aereo. La sorte del sesto motivo, vertente su un aspetto preciso dell'esame della proporzionalità delle misure tedesche di cui trattasi, dipende da quella del quarto motivo, al quale esso fa essenzialmente riferimento. Di conseguenza, in caso di rigetto del quarto motivo, come da me suggerito, lo stesso dovrebbe avvenire per il sesto motivo.

101. Gli argomenti della Confederazione svizzera secondo cui il Tribunale avrebbe commesso un errore di diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dell'articolo 8 del regolamento sull'accesso non sono convincenti. Al contrario, questi tre motivi di impugnazione si basano su una premessa erronea per quanto riguarda le competenze della Commissione derivanti dal regolamento sull'accesso nell'ambito dell'Accordo sul trasporto aereo.

a) L'articolazione tra l'Accordo sul trasporto aereo e il regolamento sull'accesso

102. Occorre ricordare anzitutto che i poteri della Commissione derivanti dall'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento sull'accesso per quanto riguarda il suo esame delle misure tedesche nell'ambito dell'Accordo sul trasporto aereo debbono essere interpretati restando fedeli al tenore letterale e agli obiettivi degli atti in questione.

42 — V., tra le altre, sentenza del 9 settembre 2004, Spagna/Commissione (C-304/01, Racc. pag. I-7655, punto 50 e la giurisprudenza ivi citata).

43 — Aggiungo che questo vale tanto più nel caso di specie poiché, secondo una costante giurisprudenza, l'obbligo di motivazione è ridotto quando l'interessato ha potuto partecipare alla procedura amministrativa che precede l'adozione dell'atto impugnato e ha avuto occasione di esprimersi. V. in tal senso, tra le altre, sentenza dell'11 settembre 2003, Austria/Consiglio (C-445/00, Racc. pag. I-8549, punti 49 e 50).

103. L'Accordo sul trasporto aereo mira ad assicurare lo scambio dei diritti di traffico tra i vettori aerei comunitari e svizzeri nelle condizioni definite da questo stesso atto. In particolare, dall'articolo 15, paragrafo 1, di tale accordo deriva che quest'ultimo mira ad accordare diritti di traffico non assoluti, ma fatte salve le disposizioni del regolamento sull'accesso. Tale regolamento, da parte sua, mira a permettere l'accesso dei vettori aerei alle rotte di servizio aereo di linea intracomunitarie. In altri termini, esso regola la concessione di diritti di traffico a imprese aeree.

104. Tuttavia, la concessione dei diritti di traffico ai sensi di tale regolamento è soggetta a condizioni, e in particolare a quelle derivanti dall'articolo 8, paragrafo 2. Infatti, l'esercizio dei diritti di traffico, accordati in forza di tale regolamento, dipende segnatamente dalle norme operative nazionali in materia di sicurezza, tutela dell'ambiente e assegnazione delle bande orarie.

105. Le disposizioni dell'Accordo sul trasporto aereo non possono ampliare, come giustamente osservato dal Tribunale, l'ambito di applicazione del regolamento sull'accesso allorché esso si applica alle relazioni tra le parti del suddetto Accordo. In altri termini, tale regolamento non si applica alle situazioni disciplinate da detto Accordo che non rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento in un contesto puramente comunitario [44].

106. Il tenore letterale dell'articolo 2 dell'Accordo sul trasporto aereo nulla cambia al riguardo. Vero è che tale articolo prevede che le disposizioni contenute nell'allegato a tale Accordo si applicano solo nella misura in cui concernono il trasporto aereo o materie direttamente connesse al trasporto aereo. Tuttavia, come fatto osservare dal Tribunale nella sentenza impugnata, tale disposizione determina e circoscrive unicamente l'ambito di applicazione delle disposizioni elencate nel detto allegato, escludendo un'applicazione di tali disposizioni nell'ambito dell'Accordo a casi che non riguardino né il trasporto aereo né materie a quest'ultimo direttamente connesse. Contrariamente a quanto sostenuto dalla Confederazione svizzera, tale limitazione non incide affatto sull'ambito di applicazione sostanziale del regolamento sull'accesso, che disciplina unicamente la concessione di diritti di traffico ai vettori aerei [45].

107. Per tale ragione i poteri di controllo della Commissione che derivano dal suddetto regolamento sono limitati, nell'ambito dell'esame effettuato ai sensi degli articoli 18, paragrafo 2, dell'Accordo sul trasporto aereo – che limita inoltre i poteri della Commissione nell'ambito dell'Accordo ai casi che possono riguardare i servizi aerei – e 8, paragrafo 3, del regolamento sull'accesso, all'esame vertente sulle implicazioni delle misure sull'esercizio dei diritti di traffico.

108. Più precisamente, la Commissione è chiamata a verificare che tali misure siano state adottate per ragioni collegate alla sicurezza, alla tutela dell'ambiente e all'assegnazione delle bande orarie e che esse si applichino, per quel che riguarda l'esercizio dei diritti di traffico, in maniera non discriminatoria nei confronti dei vettori aerei. Gli interessi del gestore dell'aeroporto e quelli dei residenti non sono quindi presi in considerazione nell'esame delle misure tedesche effettuato ai sensi degli articoli 18, paragrafo 2, dell'Accordo sul trasporto aereo, e 8, paragrafo 3, del regolamento sull'accesso.

44 — Rilevo inoltre che la problematica particolare relativa al rumore è regolata dalla direttiva 2002/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 marzo 2002, che istituisce norme e procedure per l'introduzione di restrizioni operative ai fini del contenimento del rumore negli aeroporti della Comunità (GU L 85, pag. 40), e dalla direttiva 2002/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 giugno 2002, relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale (GU L 189, pag. 12).

45 — L'unica estensione dell'ambito di applicazione del regolamento sull'accesso nell'ambito dell'Accordo è quella derivante dall'assimilazione della Confederazione svizzera agli Stati membri e dei vettori aerei che hanno sede in Svizzera ai vettori comunitari.

b) I principi inerenti alla libera prestazione dei servizi

109. Con il terzo motivo di impugnazione, la Confederazione svizzera accusa il Tribunale di aver interpretato erroneamente l'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento sull'accesso omettendo di verificare la conformità della decisione controversa con i principi di libera circolazione dei servizi e di proporzionalità.

110. I criteri di esame cui la Confederazione svizzera fa riferimento nel presente motivo di impugnazione, e in particolare quelli basati sui principi generali di libera prestazione dei servizi e di proporzionalità, sono stati stabiliti in un contesto comunitario [46]. Poiché l'Accordo sul trasporto aereo non fa espressamente riferimento ai suddetti principi, la Commissione non era obbligata a tenerne conto nell'esame delle misure controverse nel presente contesto, non essendovi un fondamento in tal senso nell'Accordo sul trasporto aereo.

111. Come già ripetutamente sottolineato, la conclusione dell'Accordo sul trasporto aereo non porta ad un'applicazione automatica del diritto comunitario nella sua globalità nei confronti della Confederazione svizzera. Al contrario, optando per la via degli accordi bilaterali, la Confederazione svizzera ha consapevolmente scelto una strada che non permette una partecipazione al mercato interno altrettanto estesa quanto quella basata sull'adesione all'Unione o allo Spazio economico europeo. Il dettato del suddetto Accordo, e in particolare quello dei suoi articoli 1 e 3, dimostra chiaramente che l'obiettivo di quest'ultimo non è stato quello di applicare in tale settore né la libera prestazione dei servizi, come prevista dagli articoli 49 CE e 51 CE, nei confronti della Confederazione svizzera, né il principio di proporzionalità. Di conseguenza, nulla obbliga la Commissione a verificare se le misure tedesche di cui trattasi siano conformi ai principi generali di libera prestazione dei servizi e, in particolare, di proporzionalità.

112. Nel caso di specie, il Tribunale non ha esplicitamente preso posizione sul problema se i detti principi si applichino o meno nell'ambito della presente causa. Esso ha però esaminato la decisione controversa sotto questa prospettiva e ha dichiarato che le misure di cui trattasi non violavano affatto i suddetti principi.

113. Poiché tuttavia questi principi non erano applicabili nell'ambito dell'esame delle misure tedesche di cui trattasi, il motivo di impugnazione proposto contro gli elementi della motivazione della sentenza vertenti sulla presunta violazione della libera prestazione dei servizi non può comportare l'annullamento di quest'ultima [47].

114. Alla luce dei suddetti elementi, occorre respingere il terzo motivo dell'impugnazione in quanto inconferente.

46 — Le decisioni della Commissione a cui la Confederazione svizzera fa rinvio sono la decisione 98/523/CE, del 22 luglio 1998, relativa ad una procedura concernente l'applicazione del regolamento (CEE) n. 2408/92 del Consiglio (GU L 233, pag. 25), e la decisione 94/290/CE, del 27 aprile 1994, relativa ad un procedimento di applicazione del regolamento (CEE) n. 2408/92 del Consiglio (GU L 127, pag. 22). V., inoltre, sentenza del Tribunale del 19 giugno 1997, Air Inter/Commissione (T-260/94, Racc. pag. II-997), relativa a tale ultima decisione. Considerato il contesto puramente comunitario delle suddette decisioni, la Commissione era tenuta a prendere in considerazione il diritto comunitario primario e i principi generali del diritto comunitario nell'esaminare le misure di cui trattasi. Per quanto riguarda la giurisprudenza della Corte, e in particolare la sentenza del 18 gennaio 2001, Italia/Commissione (C-361/98, Racc. pag. I-385), occorre rilevare che tale sentenza è stata pronunciata *dopo* la firma dell'Accordo. Di conseguenza, tale sentenza non può fornire orientamenti per l'interpretazione dell'Accordo a meno che sia stata notificata ed esaminata in seno al Comitato misto previsto dall'articolo 21, paragrafo 1, dell'Accordo sul trasporto aereo.

47 — V., in particolare, sentenze del 18 giugno 2005, Dansk Rørindustri e a./Commissione (C-189/02 P, C-202/02 P, da C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, Racc. pag. I-5425, punto 148 e la giurisprudenza ivi citata), e del 29 marzo 2012, Commissione/Polonia (C-504/09 P, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 90 e la giurisprudenza ivi citata).

c) Il divieto di discriminazione

115. Per quanto riguarda il quarto motivo di impugnazione, con cui la Confederazione svizzera addebita al Tribunale una violazione del divieto di discriminazione, occorre rilevare che la limitazione dei poteri di controllo non incide sull'esame delle misure tedesche sotto il profilo del divieto di discriminazione. Ciò deriva dalla lettura combinata degli articoli 1, paragrafo 2, e 3 dell'Accordo sul trasporto aereo che vieta espressamente ogni discriminazione esercitata sulla base della cittadinanza. Tuttavia, come ho già indicato in precedenza, i poteri di controllo della Commissione non si estendono alla considerazione degli interessi dei residenti svizzeri nell'area dell'aeroporto di Zurigo e del gestore di quest'ultimo.

116. Per quanto riguarda l'applicazione del divieto di discriminazione nei confronti dei vettori aerei, e in particolare della compagnia Swiss che utilizza l'aeroporto di Zurigo come scalo principale [48], ritengo che in tale contesto nessun errore possa essere rimproverato al Tribunale.

117. Il Tribunale ha in primo luogo ricordato che, secondo una costante giurisprudenza, il divieto di discriminazione proibisce non solo le discriminazioni palesi basate sulla cittadinanza, o sulla sede per quanto concerne le società, ma anche qualsiasi forma di discriminazione dissimulata che, fondandosi su altri criteri di distinzione, pervenga di fatto al medesimo risultato [49].

118. Sulla base della giurisprudenza summenzionata, esso ha poi rilevato che, quand'anche le misure tedesche di cui trattasi producessero lo stesso risultato di una discriminazione fondata sulla cittadinanza nei confronti dei vettori aerei svizzeri, tra cui in particolare la Swiss, a causa del fatto che quest'ultima utilizza l'aeroporto di Zurigo come piattaforma di snodo, occorrerebbe comunque che le suddette misure non fossero giustificate da circostanze oggettive e che non fossero proporzionate all'obiettivo perseguito.

119. Il Tribunale ha poi proceduto a valutare i fatti e ha dichiarato, in merito al primo criterio, riguardante l'obiettivo legittimo delle misure controverse, che esistevano, nel caso di specie, circostanze oggettive che giustificavano l'adozione del regolamento di attuazione, in particolare quelle relative alla riduzione delle emissioni sonore in una regione turistica della Germania, ai sensi della giurisprudenza sopra menzionata.

120. Per quanto riguarda il secondo criterio, relativo al carattere proporzionato delle misure di cui trattasi, il Tribunale ha innanzitutto esaminato, in modo dettagliato, gli elementi di prova dinanzi ad esso presentati. In particolare esso ha rilevato che gli Stati membri erano legittimati ad adottare misure dirette alla riduzione delle emissioni sonore al di sotto dei limiti prescritti e che, considerata la sua mancanza di autorità sull'utilizzo dell'aeroporto di Zurigo, la Repubblica federale di Germania non disponeva di altri mezzi per ottenere l'obiettivo perseguito. Tale analisi ha portato il Tribunale a concludere che, in mancanza di una prova dell'esistenza o anche solo della possibilità di conseguenze negative di rilievo per l'aeroporto di Zurigo o di misure meno onerose che permettano di conseguire l'obiettivo di riduzione delle emissioni sonore previsto dal regolamento di attuazione, le misure tedesche di cui trattasi si dovevano considerare proporzionate all'obiettivo perseguito.

48 — Si tratta di una gestione di rete a stella caratterizzata dal fatto che i vettori aerei utilizzano un aeroporto come piattaforma di corrispondenza e che è divenuta un modello operativo corrente tra i vettori aerei.

49 — Nella sentenza impugnata il Tribunale ha menzionato le sentenze del 13 luglio 1993, Commerzbank (C-330/91, Racc. pag. I-4017, punto 14); del 19 marzo 2002, Commissione/Italia (C-224/00, Racc. pag. I-2965, punto 15), e del 27 ottobre 2009, ČEZ (C-115/08, Racc. pag. I-10265, punto 92).

121. Ricordo che una simile valutazione non costituisce, fatta eccezione per il caso di snaturamento degli elementi di prova prodotti dinanzi al Tribunale, una questione di diritto sottoposta, come tale, al controllo della Corte [50]. Va inoltre rilevato che un siffatto snaturamento deve risultare manifestamente dai documenti del fascicolo, senza che sia necessario effettuare una nuova valutazione dei fatti e delle prove [51].

122. Nel caso di specie, alla luce degli argomenti presentati dalla Confederazione svizzera, con i quali essa si limita, in sostanza, a contestare la valutazione dei fatti operata dal Tribunale, non risulta evidente che le osservazioni del Tribunale contengano inesattezze tali da essere assoggettate al controllo della Corte.

123. Del resto, ritengo che una conclusione contraria avrebbe come conseguenza che ogni regola operativa diretta a garantire la sicurezza, la tutela dell'ambiente e l'assegnazione delle bande orarie sarebbe automaticamente discriminatoria in quanto tali misure incidono più spesso sui vettori aerei che utilizzano l'aeroporto interessato come scalo principale. Una simile interpretazione del divieto di discriminazione priverebbe l'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento sull'accesso della sua efficacia concreta.

124. Alla luce di tali considerazioni, occorre respingere il quarto motivo di impugnazione.

125. Infine, il sesto motivo d'impugnazione verte su un aspetto preciso dell'esame effettuato dal Tribunale riguardo alla proporzionalità delle misure tedesche di cui trattasi. Con tale motivo la Confederazione svizzera accusa il Tribunale di aver commesso un errore di diritto escludendo la possibile esistenza di misure meno onerose. Tenuto conto dell'analisi che ho svolto in merito al quarto motivo di impugnazione e del mio suggerimento di respingere tale motivo, ritengo che neppure il sesto motivo possa comportare l'annullamento della sentenza impugnata e che, di conseguenza, tale motivo debba essere respinto in quanto inconferente.

4. Le norme relative all'onere della prova

126. Con il quinto motivo di impugnazione, attinente ad una interpretazione arbitraria delle norme relative all'onere della prova, la Confederazione svizzera si limita a ripetere, ancora una volta, il suo argomento relativo all'errore di diritto asseritamente commesso dal Tribunale nell'esaminare la proporzionalità delle misure tedesche di cui trattasi alla luce del divieto di discriminazione. Di conseguenza, tenuto conto della risposta apportata al quarto motivo, ritengo che l'argomento della Confederazione svizzera possa essere immediatamente respinto.

127. In ogni caso, spetta alla persona che vuol far valere un diritto in giudizio provare i fatti sui quali fonda la sua pretesa. Pertanto, ritengo che il Tribunale abbia correttamente applicato le norme in materia di onere della prova, considerando che spettava alla Confederazione svizzera provare che il regolamento di attuazione non costituisse una misura necessaria e proporzionata ai fini degli obiettivi da esso perseguiti. In assenza di tale prova, il Tribunale ha proceduto ad una valutazione dei fatti che lo ha portato a constatare che l'esistenza di misure meno onerose non è stata dimostrata.

128. Orbene, poiché la Confederazione svizzera non ha dimostrato alcuno snaturamento tale da essere assoggettato al controllo della Corte, occorre respingere il quinto motivo di impugnazione.

50 — V., in particolare, sentenza del 6 aprile 2006, General Motors/Commissione (C-551/03 P, Racc. pag. I-3173, punto 51). V., altresì, sentenza del 20 gennaio 2011, General Química e a./Commissione (C-90/09 P, Racc. pag. I-1, punto 72 e la giurisprudenza ivi citata).

51 — V., in particolare, sentenza del 19 luglio 2012, Kaimer e a./Commissione (C-264/11 P, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 24 e la giurisprudenza ivi citata).

VI – Conclusione

129. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, propongo alla Corte di:

— respingere l'impugnazione proposta dalla Confederazione svizzera,

— condannare la Confederazione svizzera a sopportare le proprie spese e quelle sostenute dalla Commissione, e

— ordinare alla Repubblica federale di Germania e al Landkreis Waldshut di sopportare le proprie spese.