SENTENZA DEL TRIBUNALE (Seconda Sezione ampliata)
19 giugno 1997 *

Nella causa T-260/94,

Air Inter SA, società di diritto francese, con sede in Paray-Vieille-Poste (Francia), con l'avv. Jean-Pierre Spitzer, del foro di Parigi, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Aloyse May, 31, Grand-rue,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai signori Rolf Wägenbaur, consigliere giuridico principale, e Lucio Gussetti, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

sostenuta da

TAT European Airlines, con l'avv. Antoine Winckler, del foro di Parigi, e con il signor Romano Subiotto, solicitor, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio degli avv. ti Elvinger e Hoss, 2, place Winston Churchill,

* Lingua processuale: il francese.

e

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dal signor John E. Collins, del Treasury Solicitor's Department, in qualità di agente, e dal signor Richard Plender, QC, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata del Regno Unito, 14, boulevard Roosevelt,

intervenienti,

avente ad oggetto la domanda d'annullamento dell'art. 1 della decisione della Commissione 27 aprile 1994, 94/291/CE, relativa a un procedimento d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2408/92 del Consiglio [Caso VII/AMA/IV/93 — TAT — Parigi (Orly)-Marsiglia e Parigi (Orly)-Tolosa] (GU L 127, pag. 32),

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

composto dai signori C. W. Bellamy, presidente, C. P. Briët e A. Kalogeropoulos, giudici,

cancelliere: J. Palacio González, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 13 novembre 1996,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Ambito normativo

1 Al fine di realizzare gradualmente il mercato interno del trasporto aereo, il legislatore comunitario adottava, negli anni 1987, 1990 e 1992, tre serie di provvedimenti, denominate «pacchetti» per il fatto che esse raggruppano numerosi testi normativi. Il terzo «pacchetto», emanato il 23 luglio 1992, è composto di cinque regolamenti che mirano a garantire, da un lato, la libera prestazione dei servizi di trasporto aereo e, dall'altro, l'applicazione delle norme comunitarie in materia di concorrenza in questo settore.

2 Dei cinque regolamenti fa parte il regolamento (CEE) del Consiglio 23 luglio 1992, n. 2408, sull'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie (GU L 240, pag. 8; in prosieguo: il «regolamento n. 2408/92» o il «regolamento»), entrato in vigore il 1° gennaio 1993, ai sensi del suo art. 16.

3 L'art. 3, n. 1, del regolamento pone il principio che «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».

4 L'art. 5 ha il seguente disposto:

«Sulle rotte nazionali che, al momento dell'entrata in vigore del presente regolamento, formano oggetto di concessione esclusiva in forza della legge o di un contratto e laddove altre forme di trasporto non possano garantire un servizio adeguato e ininterrotto, tale concessione può sussistere fino alla sua data di scadenza, limitatamente comunque ad un periodo di tre anni».

5 L'art. 8 dispone che:

«1. Il presente regolamento non pregiudica il diritto degli Stati membri di regolamentare, senza discriminazioni basate sulla nazionalità o sull'identità del vettore aereo, la ripartizione del traffico tra gli aeroporti appartenenti a uno stesso sistema aeroportuale.

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 la propria decisione al Consiglio e agli Stati membri.

4. Qualsiasi Stato membro può deferire la decisione della Commissione al Consiglio entro il termine di un mese. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può in circostanze eccezionali prendere una diversa decisione nel termine di un mese.

(...)».

6 Secondo il combinato disposto dell'art. 2, lett. m), e dell'allegato II del regolamento, i «sistemi aeroportuali» di cui all'art. 8, n. 1, comprendono in particolare, per quanto concerne la Francia, «Parigi-Charles de Gaulle/Orly/Le Bourget».

7 Secondo l'art. 11 del regolamento, la Commissione è assistita da un comitato consultivo, composto dai rappresentanti degli Stati membri e presieduto dal rappresentante della Commissione.

8 L'art. 12 prevede che, per svolgere le funzioni ad essa attribuite ai sensi del presente regolamento, la Commissione può acquisire tutte le informazioni necessarie dagli Stati membri interessati, che assicurano anche che i vettori aerei a cui hanno rilasciato la licenza forniscano informazioni.

Fatti all'origine della controversia

Il procedimento amministrativo

9 Con lettera 21 giugno 1993 la compagnia TAT European Airlines (in prosieguo: la «TAT»), con sede in Tours (Francia), presentava alla direzione generale dell'avia-

zione civile del ministero francese dei Trasporti una domanda di concessione di diritti di traffico sulle rotte Parigi (Orly)-Tolosa e Parigi (Orly)-Marsiglia, facendo esplicito riferimento, nella domanda, alle disposizione del regolamento.

10 Con lettera datata 21 luglio 1993, il direttore generale dell'aviazione civile respingeva la detta domanda, fondandosi sull'art. 5 del regolamento. Nella sua lettera, egli comunicava alla TAT che, in forza di tale disposizione, le autorità francesi potevano mantenere l'esclusività dei diritti concessi alla Air Inter mediante una convenzione stipulata il 5 luglio 1985 tra lo Stato francese e questa compagnia (in prosieguo: la «convenzione del 1985»). All'epoca la compagnia Air France, del cui capitale lo Stato francese deteneva più del 99%, deteneva a sua volta più del 70% del capitale dell'Air Inter.

11 Il 28 settembre 1993, la TAT inoltrava alla Commissione un esposto con il quale si denunciava la violazione degli artt. 3, lett. f), 86 e 90 del Trattato CEE nonché il mancato rispetto di un accordo concluso il 30 ottobre 1990 tra la Commissione, il governo francese e l'Air France (in prosieguo: l'«accordo del 1990») allo scopo di consentire la concorrenza, in particolare, sulle rotte Parigi-Tolosa e Parigi-Marsiglia. In subordine, la TAT lamentava altresì la trasgressione delle disposizioni del regolamento. Essa affermava che il monopolio del gruppo Air France sulle rotte Parigi (Orly)-Marsiglia e Parigi (Orly)-Tolosa avrebbe dovuto venir meno il 1° marzo 1992, come stabilito nell'accordo del 1990. Inoltre, l'art. 5 del regolamento non sarebbe stato applicabile, in quanto i diritti concessi alla Air Inter sulle due rotte non sarebbero stati esclusivi, poiché la TAT operava proprio sulle medesime rotte dall'aeroporto Roissy-Charles de Gaulle (in prosieguo: lo «CDG»). Infine, il trattamento discriminatorio a danno della TAT sarebbe stato incompatibile con le disposizioni dell'art. 8, n. 1, del regolamento.

12 Con nota datata 13 ottobre 1993, indirizzata al responsabile della direzione generale dei trasporti della Commissione (in prosieguo: la «DG VII»), la TAT integrava le proprie argomentazioni relative agli artt. 5 e 8, n. 1, del regolamento, e chiedeva inoltre alla Commissione di emanare una decisione a norma dell'art. 8, n. 3, del regolamento.

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

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

15 La Commissione non inviava alla Air Inter né l'esposto né l'integrazione del medesimo.

16 In risposta, le autorità francesi, in data 21 dicembre 1993, comunicavano al segretario generale della Commissione — trasmettendone copia alle DG IV e VII — le proprie osservazioni in merito all'esposto della TAT. Esse sostenevano l'applicabilità dell'art. 5 del regolamento, dato che l'apertura alla concorrenza prevista dall'accordo del 1990 si riferiva esclusivamente, con la sola eccezione delle rotte su Nizza, ai collegamenti con l'aeroporto CDG, e pertanto la Air Inter aveva mantenuto l'esclusività per i detti collegamenti con l'aeroporto di Orly. La risposta non menzionava l'art. 8 del regolamento.

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

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

19 A seguito di questo intero carteggio, il comitato consultivo di cui all'art. 11 del regolamento si riuniva in data 28 febbraio 1994. Nel corso della riunione, i rappresentanti degli Stati membri avevano modo di esporre il proprio punto di vista in merito al progetto di decisione fondata sull'art. 8, n. 3, del regolamento, che la Commissione aveva inviato al comitato il 10 febbraio 1994.

20 Il parere del comitato consultivo era formulato nei seguenti termini:

«La maggioranza dei membri presenti esprime il parere seguente: stando alle informazioni di cui dispone il comitato, risulta che l'erronea applicazione dell'art. 5 ad opera della Repubblica francese ha avuto effetti discriminatori. I membri si sono tuttavia espressi a maggioranza contro l'adozione di una decisione ex art. 8 del regolamento».

21 Il 4 marzo 1994 una delegazione diretta dal capo gabinetto del commissario incaricato in materia di trasporti riceveva una delegazione dell'Air Inter al fine di esaminare le implicazioni eventuali di una decisione della Commissione, riguardante la sua presa di posizione, sul futuro dell'Air Inter nel mercato comunitario. All'incontro faceva seguito una nota dell'Air Inter, firmata dal vicedirettore generale in data 7 marzo 1994, la quale descrive «la situazione dell'Air Inter alla vigilia delle decisioni della Commissione nei casi TAT». Infine, con lettera datata 15 marzo 1994 indirizzata al presidente della Commissione, gli amministratori dipendenti dell'Air Inter (membri del consiglio d'amministrazione della compagnia) esprimevano le loro inquietudini sul futuro dell'Air Inter nella cornice della liberalizzazione del trasporto aereo domestico e in particolare dell'introduzione della concorrenza sulle rotte più remunerative della rete francese.

22 Il 17 marzo 1994, il governo francese inviava alla Commissione un'ulteriore nota in cui ricordava le osservazioni formulate dalla delegazione francese nel corso della riunione del comitato consultivo in merito, in particolare, agli artt. 5 e 8 del regolamento, all'art. 90 del Trattato CE nonché alla convenzione del 1985 e all'accordo del 1990.

23 Su richiesta del governo francese, il direttore dell'ufficio legale del ministero degli Affari esteri incontrava, il 30 marzo 1994, il direttore generale del servizio giuridico della Commissione al fine di discutere con quest'ultimo dell'esposto della TAT.

24 Il 12 aprile 1994, il commissario incaricato delle questioni in materia di trasporti incontrava il primo ministro francese per un colloquio sui vari problemi concernenti il trasporto aereo francese, e segnatamente sulla ripartizione del traffico all'interno del sistema aeroportuale parigino.

La decisione impugnata

25 Il 27 aprile 1994 la Commissione emanava la decisione 94/291/CE, relativa ad un procedimento d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2408/92 del Consiglio [Caso VII/AMA/IV/93 — TAT — Parigi (Orly)-Marsiglia e Parigi (Orly)-Tolosa] (GU L 127, pag. 32; in prosieguo: la «decisione 94/291» o la «decisione impugnata»), il cui dispositivo è del seguente tenore:

«*Articolo 1*

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

Articolo 2

La Repubblica francese è destinataria della presente decisione (...).

Articolo 3

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

26 In sede di motivazione della decisione impugnata, la Commissione dichiara anzitutto che, in materia di ripartizione del traffico tra aeroporti facenti parte di un medesimo sistema aeroportuale, essa dispone dei poteri che le sono conferiti dalle disposizioni dell'art. 8, n. 3, del regolamento. In relazione, in particolare, alla denuncia della TAT, essa ritiene necessario fare uso dei propri poteri. Infatti, il provvedimento in forza del quale le autorità francesi rifiutano ai vettori comunitari, segnatamente alla TAT, l'esercizio di diritti di traffico sulle rotte Parigi (Orly)-Marsiglia e Parigi (Orly)-Tolosa effettuerebbe una ripartizione discriminatoria del traffico tra gli aeroporti posti all'interno del sistema aeroportuale parigino, a beneficio della sola compagnia Air Inter.

27 La Commissione spiega poi che il mantenimento della concessione esclusiva a favore dell'Air Inter costituisce un'applicazione errata, da parte delle autorità francesi, dell'art. 5 del regolamento. Questo articolo mirerebbe a garantire un servizio adeguato ed interrotto tra due punti (città o regioni) di un medesimo Stato membro. Un'esclusiva potrebbe essere mantenuta solamente nel caso in cui non esistesse nessun'altra possibilità di recarsi da una città all'altra in modo adeguato e ininterrotto in treno, in autobus o in aereo, in caso di voli non diretti o dell'esistenza di un aeroporto alternativo. Di conseguenza, un'esclusività su una rotta facente capo a un sistema aeroportuale potrebbe essere giustificata solamente se si applicasse a tutti gli aeroporti che ne fanno parte.

28 La Commissione aggiunge che, del resto, la convenzione del 1985 parla essa stessa delle rotte attribuite in esclusiva alla Air Inter come di collegamenti da punto a punto e non da aeroporto ad aeroporto, senza menzionare affatto i diversi aeroporti del sistema parigino. In considerazione di quanto precede, autorizzando la TAT ad operare sulle rotte Parigi-Marsiglia e Parigi-Tolosa da e per l'aeroporto CDG a partire dal 1° marzo 1992, le autorità francesi avrebbero posto fine all'esclusività della quale avrebbe beneficiato l'Air Inter. Per di più, la Commissione ritiene che l'Air Inter non disponesse, all'entrata in vigore del regolamento, di una concessione esclusiva sulle rotte di cui trattasi. Per quanto riguarda il collegamento Parigi-Marsiglia, la convenzione del 1985 avrebbe espressamente permesso alla compagnia Air Afrique di operare su tale rotta in concorrenza con l'Air Inter. Quanto al collegamento Parigi-Tolosa (e secondariamente a quello Parigi-Marsiglia), dall'accordo del 1990 risulterebbe che l'esclusività della quale beneficiava la compagnia Air Inter su detto collegamento è cessata al più tardi il 1° marzo 1992.

29 In subordine, la Commissione sottolinea che, anche ipotizzando la possibilità teorica di una concessione esclusiva per i servizi di linea tra l'aeroporto di Orly, da un lato, e Marsiglia e Tolosa, dall'altro, l'art. 5 non può essere applicato alla fattispecie. Infatti, esisterebbero forme di trasporto, diverse da queste linee aeree, in grado di assicurare un servizio adeguato e continuo: i servizi aerei diretti esistenti tra Parigi (CDG) e, rispettivamente, Marsiglia e Tolosa.

30 La Commissione sottolinea che gli effetti della discriminazione in causa sono notevoli. L'aeroporto di Orly sarebbe preferito dall'utenza e concentrerebbe l'85-90% del traffico nazionale francese in partenza da o a destinazione di Parigi. Inoltre, l'esercizio dei collegamenti Parigi-Marsiglia e Parigi-Tolosa sarebbe più oneroso in partenza dall'aeroporto CDG che in partenza dall'aeroporto di Orly, anche per motivi geografici.

31 La Commissione ammette infine che la sua decisione potrebbe avere conseguenze importanti sulla struttura e sull'organizzazione delle linee in causa, ragion per cui essa ritiene opportuno un termine per l'adattamento, fissato per il 27 ottobre 1994.

Procedimento e conclusioni delle parti

32 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 12 luglio 1994, l'Air Inter ha proposto il presente ricorso.

33 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 22 giugno 1994, anche la Repubblica francese aveva proposto un ricorso mirante all'annullamento della decisione impugnata. Tale ricorso è stato iscritto nel ruolo della Corte con il n. C-174/94. Con ordinanza in sede di procedimento sommario 26 ottobre 1994, causa C-174/94 R, Francia/Commissione (Racc. pag. I-5229), il presidente della Corte ha respinto l'istanza della Repubblica francese volta ad ottenere la sospensione dell'esecuzione della decisione impugnata.

34 Con ordinanza 28 ottobre 1994 il Tribunale, in osservanza dell'art. 47, terzo comma, seconda frase, dello Statuto (CE) della Corte, ha declinato la propria competenza nella presente causa T-260/94 affinché la Corte statuisse sulla domanda d'annullamento, che era parimenti oggetto del ricorso proposto dalla Repubblica francese nella causa C-174/94. La relativa ordinanza del Tribunale è stata iscritta nel ruolo della Corte con il n. C-301/94.

35 Con ordinanze 19 gennaio e 8 febbraio 1995, il presidente della Corte ha autorizzato l'intervento del Regno Unito e della TAT a sostegno delle conclusioni della Commissione nella causa C-301/94. Alcuni documenti riservati sono stati notificati alle parti intervenienti in una versione non riservata redatta per le parti in causa.

36 La Corte ha deciso di passare alla fase orale nella causa C-301/94 senza procedere ad istruttoria. Una relazione d'udienza è stata comunicata alle parti.

37 In seguito la Repubblica francese, ritenendo di non avere più interesse all'annullamento della decisione impugnata, ha rinunciato agli atti relativi al suo ricorso C-174/94. Di conseguenza, con ordinanza 19 marzo 1996, la causa C-174/94 è stata cancellata dal ruolo della Corte. Con ordinanza della Corte 14 maggio 1996, la causa C-301/94 è stata rinviata innanzi al Tribunale, la decisione sulle spese è stata riservata.

38 Il presente procedimento nella causa T-260/94 è stato pertanto riassunto innanzi al Tribunale, il quale ha disposto alcune misure di organizzazione del procedimento. La fase orale si è svolta essenzialmente in base alla relazione d'udienza C-301/94, già trasmessa.

39 Le parti hanno svolto le loro difese orali e hanno risposto ai quesiti del Tribunale all'udienza tenutasi il 13 novembre 1996 innanzi al Tribunale composto dai signori C. W. Bellamy, presidente, H. Kirschner, C. P. Briët, A. Kalogeropoulos e A. Potocki, giudici.

40 In seguito alla morte del giudice H. Kirschner, avvenuta il 6 febbraio 1997, la presente sentenza è stata deliberata dai tre giudici di cui reca la firma, in osservanza dell'art. 32, n. 1, del regolamento di procedura.

41 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

— annullare l'art. 1 della decisione 94/291;

— condannare la Commissione alle spese.

42 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese.

43 La TAT chiede che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese, ivi comprese quelle sostenute dalla TAT.

44 Il Regno Unito chiede che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese, ivi comprese quelle sostenute dal Regno Unito.

Nel merito

45 A sostegno del suo ricorso, la ricorrente deduce diverse censure riguardanti la legittimità sia esterna sia interna della decisione impugnata. Per quanto concerne la legittimità esterna, essa contesta alla Commissione, in via principale, di aver violato i suoi diritti della difesa e, in subordine, di aver infranto il principio del contraddittorio e quello di buona fede nei confronti della Repubblica francese. Per quanto concerne la legittimità interna, essa accusa la Commissione, in via principale, di aver fatto ricorso abusivamente al procedimento ex art. 8, n. 3, del regolamento e, in subordine, di aver violato l'art. 5 del medesimo. Sempre in subordine, essa lamenta la violazione dell'art. 90, n. 2, del Trattato nonché la violazione del principio di proporzionalità. Infine, e in ulteriore subordine, essa allega che il diniego d'accesso alle due rotte di cui trattasi, opposto dalle autorità francesi alla TAT, non costituisce discriminazione a danno di questa compagnia, dato che l'esclusiva di cui godeva la ricorrente su queste rotte era giustificata in forza dell'art. 5 del regolamento.

Sul motivo fondato sulla violazione dei diritti dalle difesa della ricorrente

Argomenti delle parti

46 La ricorrente ricorda che, secondo la giurisprudenza costante, il rispetto dei diritti della difesa costituisce un principio fondamentale del diritto comunitario, che dev'essere osservato anche nell'ambito di un procedimento amministrativo. Di conseguenza, una persona che rischi di essere colpita da una decisione della Commissione dovrebbe essere posta in grado di esporre la propria opinione prima dell'adozione della decisione.

47 La ricorrente sottolinea che, nella fattispecie, benché essa stessa sia l'unico operatore economico interessato dalla decisione impugnata, la Commissione non ha mai preso l'iniziativa di convocarla ufficialmente, né le ha mai trasmesso nessun documento e non l'ha invitata a presentare le sue osservazioni sulla pratica. La ricorrente ritiene pertanto di non aver potuto esporre le proprie opinioni. Essa si troverebbe così in una situazione analoga a quella delle imprese olandesi di PTT,

esaminata dalla Corte nella sentenza 12 febbraio 1992, cause riunite C-48/90 e C-66/90, Paesi Bassi e a./Commissione (Racc. pag. I-565). Essa fa pure rinvio alla sentenza della Corte 29 giugno 1994, causa C-135/92, Fiskano/Commissione (Racc. pag. I-2885).

48 Quanto all'affermazione della Commissione, la quale sostiene di avere ascoltato ufficialmente l'opinione della ricorrente il 4 marzo 1994, quest'ultima ribatte che questo incontro si è svolto dietro sua richiesta e quattro mesi dopo che la Commissione aveva già stabilito la propria posizione. Inoltre l'incontro avrebbe avuto un contenuto puramente economico, così come del resto la nota della ricorrente datata 7 marzo 1994. Infine, la lettera degli amministratori dipendenti della ricorrente, del 15 marzo 1994, si sarebbe limitata ad esprimere le inquietudini di questi ultimi.

49 La ricorrente contesta la tesi della Commissione secondo la quale la decisione impugnata, lungi dal riguardare la situazione specifica della ricorrente, avrebbe carattere generale, avendo ad oggetto la politica del governo francese in materia aeroportuale. Essa sostiene che il provvedimento nazionale di cui trattasi era il diniego delle autorità francesi di concedere alla TAT i diritti di traffico controversi, diniego da cui la ricorrente avrebbe tratto diretto beneficio. Inoltre, la ricorrente sarebbe espressamente fatta oggetto della decisione impugnata, la quale riguarderebbe la legittimità dell'esclusiva concessa alla medesima sulle rotte contestate. Infine, essa subirebbe direttamente ed interamente gli effetti della decisione impugnata.

50 La ricorrente rileva che l'art. 8, n. 3, del regolamento dev'essere interpretato nel senso che esso impone alla Commissione di consentire non solo allo Stato membro interessato, ma anche a qualsiasi altra parte direttamente interessata, quale la ricorrente, di difendere i propri interessi. Così, la Commissione sarebbe stata obbligata, persino in assenza di specifiche disposizioni, a regolamentare di propria iniziativa il procedimento in modo da garantirne una tutela efficace. Infatti il principio generale della tutela dei diritti della difesa sarebbe applicabile sia in presenza sia, a maggior ragione, in assenza di una specifica regolamentazione.

51 Nell'ipotesi in cui il Tribunale dovesse interpretare l'art. 8, n. 3, qui in discussione come fonte di deroga al principio del rispetto dei diritti della difesa di qualsiasi interessato, la ricorrente ritiene che esso dovrebbe allora interrogarsi sulla validità di un testo di tal genere. Infatti, qualsiasi regolamento comunitario che consenta di derogare a un principio fondamentale del diritto comunitario costituirebbe incontestabilmente una disciplina adottata in violazione del diritto comunitario. Di conseguenza, il Tribunale dovrebbe dichiarare nullo l'art. 8, n. 3, del regolamento.

52 La ricorrente giudica infine aberrante sostenere, in questo contesto, che fosse sufficiente consultare i rappresentanti degli Stati membri presenti in seno al comitato consultivo. Infatti il ruolo di quest'ultimo non sarebbe quello di rappresentare gli interessi di imprese private, bensì di assistere la Commissione e di trasmetterle le posizioni degli Stati membri.

53 La Commissione sottolinea che il regolamento non prevede un procedimento che consenta il coinvolgimento delle imprese interessate. Il procedimento ex art. 8, n. 3, del regolamento riprenderebbe infatti nelle grandi linee quello ex art. 169 del Trattato, il quale non prevede nemmeno esso un obbligo di consultazione. La Commissione rileva peraltro che, nella cornice di un procedimento avviato su istanza di uno Stato membro ex art. 8, n. 3, del regolamento, essa deve statuire nel termine di un mese. Il rispetto di questo termine sarebbe praticamente impossibile nel caso di un numero elevato di compagnie aeree beneficiarie di un provvedimento discriminatorio.

54 La Commissione contesta la rilevanza nella fattispecie delle citate sentenze Paesi Bassi e a./Commissione e Fiskano/Commissione. A tal proposito essa sostiene segnatamente che la decisione impugnata concerne l'attribuzione delle rotte aeree all'interno del sistema aeroportuale parigino e che la ricorrente subisce solo indirettamente e parzialmente gli effetti economici di questa decisione. Il fatto che le autorità francesi abbiano richiamato l'esistenza di una concessione esclusiva a vantaggio della ricorrente ex art. 5 del regolamento non muterebbe i termini della questione di merito, consistente nell'accertare se i provvedimenti generali adottati dalla Repubblica francese potessero generare una discriminazione nella ripartizione del

traffico all'interno del sistema aeroportuale parigino, ledendo in tal modo i diritti di tutte le compagnie comunitarie. L'uso scorretto di questa disposizione non potrebbe bastare da solo ad imporre l'obbligo di consultare la ricorrente.

55 La Commissione allega che, comunque, il 4 marzo 1994 si è svolta un'audizione ufficiale della ricorrente, la quale ha reso note le sue opinioni segnatamente mediante la nota datata 7 marzo 1994, di modo che sarebbe stato inutile per la Commissione riascoltarla di nuovo. In sede di controreplica (pa. 6), essa precisa che la ricorrente era tenuta costantemente informata dalle autorità francesi in merito agli sviluppi della pratica. L'esistenza di questo canale di informazioni sarebbe stata confermata dalle stesse autorità nel corso del giudizio parallelamente pendente innanzi alla Corte. A tal proposito la Commissione fa rinvio alla pag. 10 della replica depositata dalla Repubblica francese nella causa C-174/94 (v. il precedente punto 33).

56 Il Regno Unito aderisce all'argomento della Commissione, precisando che la sentenza Paesi Bassi e a./Commissione, citata, è irrilevante nella fattispecie poiché il procedimento controverso, lungi dall'essere stato «promosso nei confronti» della ricorrente, si è svolto tra la Commissione e la sola Repubblica francese. Peraltro, la citata sentenza concernerebbe l'applicazione dell'art. 90, n. 3, del Trattato, il quale non stabilisce norme speciali sulle persone da consultare e sulla procedura di consultazione mentre, nella fattispecie, il regolamento n. 2408/92 formulerebbe regole specifiche.

Giudizio del Tribunale

57 L'art. 8, n. 3, del regolamento non prevede la partecipazione diretta dei vettori aerei al procedimento amministrativo di adozione, da parte della Commissione, di una decisione sulla ripartizione del traffico all'interno di un sistema aeroportuale. Secondo quanto dispone il regolamento, la Commissione si rivolge al solo Stato membro interessato, dopo aver chiesto il parere del comitato consultivo composto dai rappresentanti degli Stati membri. Ha carattere solo generico e facoltativo la disposizione secondo la quale la Commissione, nello svolgimento delle sue

funzioni, «può» acquisire informazioni dai vettori aerei (art. 12 del regolamento). Ne consegue che il regolamento non conferisce, di per sé, il beneficio dei diritti della difesa a un vettore aereo che si trovi in una situazione corrispondente a quella della ricorrente nella presente fattispecie.

58 Quanto alla giustificazione di questo silenzio del regolamento dedotta dalla Commissione, secondo la quale il procedimento ex art. 8, n. 3, di quest'ultimo è stato disegnato sul modello di quello ex art. 169 del Trattato, al quale partecipano solo la Commissione e lo Stato membro interessato, occorre rilevare che, nella cornice dell'art. 169 del Trattato, l'inadempimento di Stato è accertato solo con sentenza della Corte mentre, nell'ambito dell'art. 8, n. 3, del regolamento, è la decisione della Commissione che impone la ripartizione del traffico prescelta da quest'ultima. Il procedimento fondato sull'art. 169 è pertanto essenzialmente un procedimento giurisdizionale, mentre quello ex art. 8, n. 3, è un procedimento interamente amministrativo. Di conseguenza, i due procedimenti presentano differenze sostanziali, di modo che la tesi della Commissione basata sull'art. 169 del Trattato non può essere accolta.

59 Per quanto concerne il procedimento di applicazione dell'art. 8, n. 3, del regolamento, sfociato nell'adozione della decisione impugnata, occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, il rispetto dei diritti della difesa in qualsiasi procedimento promosso nei confronti di una persona e che possa concludersi con un atto per questa lesivo costituisce un principio fondamentale di diritto comunitario e dev'essere garantito anche in assenza di norme specifiche (v., ad esempio, sentenza Paesi Bassi e a./Commissione, citata, punto 44). Questo principio richiede che la persona interessata sia stata messa in condizioni di far conoscere utilmente il proprio punto di vista sugli elementi presi in considerazione dalla Commissione per adottare il suo atto (sentenza Fiskano/Commissione, citata, punto 40).

60 Quanto all'affermazione della Commissione secondo cui la citata sentenza Paesi Bassi e a./Commissione — pronunciata in materia di art. 90, n. 3, del Trattato — è irrilevante per la fattispecie, poiché il procedimento controverso è disciplinato da una regolamentazione specifica che esclude la partecipazione dei vettori aerei eventualmente interessati, si deve rilevare che l'applicazione del principio fondamentale

dei diritti della difesa non può essere né esclusa né limitata da una disposizione regolamentare. Il rispetto di questo principio deve pertanto essere garantito sia in caso di assenza totale di una disciplina specifica sia in presenza di una regolamentazione che non tenga di per sé conto del suddetto principio (v., in tal senso, sentenza della Corte 24 ottobre 1996, causa C-32/95 P, Commissione/Lisrestal e a., Racc. pag. I-5373, punto 30). Ne discende che la tesi della Commissione fondata sull'assenza di una disposizione specifica nella normativa di cui trattasi dev'essere respinta.

61 Quando all'argomento del Regno Unito, secondo il quale il procedimento controverso nella fattispecie non è stato «promosso nei confronti» della ricorrente, occorre ricordare che, sebbene il procedimento di cui trattasi non abbia avuto formalmente ad oggetto la ricorrente quale singolo operatore economico, ciò non era avvenuto nemmeno nella causa oggetto della sentenza Paesi Bassi e a./Commissione, citata, dove la Commissione, nell'ambito di un procedimento ex art. 90, n. 3, del Trattato, si era indirizzata ufficialmente al solo Regno dei Paesi Bassi e non alle società olandesi di PTT. Tale dato di fatto non ha tuttavia impedito alla Corte di riconoscere a queste ultime il beneficio dei diritti della difesa, poiché esse erano le dirette beneficiarie del provvedimento statale criticato, erano nominativamente indicate nella legge olandese criticata, la decisione impugnata faceva espressamente riferimento ad esse ed esse sopportavano direttamente le conseguenze economiche della decisione stessa (punti 50 e 51 della sentenza citata).

62 È pertanto necessario allora esaminare se il ragionamento sviluppato nella citata sentenza Paesi Bassi e a./Commissione, che ha riconosciuto a talune imprese private il beneficio dei diritti della difesa nell'ambito dell'art. 90, n. 3, del Trattato, possa essere trasposto nella fattispecie. A tal proposito occorre rilevare, in primo luogo, che la ricorrente era diretta beneficiaria del provvedimento statale contestato, vale a dire del mantenimento a suo favore di una posizione di privilegio sulle due rotte di cui trattasi, senza che sia necessario esaminare, in questa fase dell'analisi, se essa potesse realmente avvalersi di un diritto di esclusiva. La situazione economica della ricorrente sarebbe stata pertanto modificata dalla decisione impugnata, la quale ordinava alle suddette autorità di aprire queste due rotte alla concorrenza degli altri vettori aerei comunitari. La ricorrente avrebbe quindi finito con lo sperimentare direttamente le conseguenze economiche della decisione impu-

gnata. Occorre poi constatare che la ricorrente era nominativamente citata nel provvedimento nazionale cui essa faceva richiamo quale fondamento dei suoi diritti di traffico in esclusiva, vale a dire la convenzione del 1985, senza che sia necessario esaminare, nel presente contesto, la portata giuridica di detta convenzione. Infine, la lettura della decisione impugnata evidenzia che la ricorrente vi è ripetutamente richiamata in modo esplicito. Di conseguenza risultano soddisfatti nella fattispecie i presupposti stabiliti dalla citata sentenza Paesi Bassi e a./Commissione.

63 Da quanto precede discende che la ricorrente disponeva dei diritti della difesa, i quali dovevano essere rispettati nel procedimento sfociato nell'adozione della decisione impugnata, senza che occorra esaminare la questione generale, evocata dalla Commissione, se esistono diritti della difesa anche nell'ipotesi in cui il procedimento ex art. 8, n. 3, del regolamento, che deve concludersi nel termine di un mese, abbia ripercussioni su un numero indefinito di vettori aerei.

64 Quanto al problema se i diritti della difesa della ricorrente siano stati rispettati nella fattispecie, occorre ricordare che, nella sentenza 6 dicembre 1994, causa T-450/93, Lisrestal e a./Commissione (Racc. pag. II-1177), che verteva sulla riduzione del contributo finanziario che il Fondo sociale europeo aveva inizialmente concesso alle imprese beneficiarie nel corso di un procedimento in cui l'autorità nazionale era stata l'unico interlocutore del Fondo, il Tribunale ha riconosciuto alle imprese ricorrenti il diritto di essere sentite, sottolineando che tale diritto non era stato garantito né nei rapporti tra la Commissione e i beneficiari né in quelli tra l'autorità nazionale e i beneficiari (punti 49 e 50 della sentenza).

65 Nella fattispecie, occorre pertanto esaminare se i diritti della difesa della ricorrente siano stati concretamente rispettati, o direttamente nei suoi rapporti con la Commissione, o indirettamente tramite le autorità francesi, o per effetto del sovrapporsi di questi due iter amministrativi.

66 A tal proposito, la ricorrente si è rivolta essa stessa alla Commissione, inviandole la nota datata 7 marzo 1994, dopo essere stata ricevuta dalla Commissione il 4 marzo

1994 per un colloquio. In tale nota, essa ha illustrato le caratteristiche della sua impresa, soffermandosi in particolare sui servizi aerei forniti e sui suoi rapporti contrattuali con lo Stato francese, il quale le avrebbe affidato compiti di servizio pubblico. Essa ha sottolineato la sua difficile situazione finanziaria, derivante dall'incremento della concorrenza sia aerea sia ferroviaria. In sintesi, essa si è particolarmente opposta ad un'apertura troppo brutale e accelerata dei principali collegamenti aerei da essa assicurati da e per l'aeroporto di Orly.

67 Benché la ricorrente si sia limitata, in questa occasione, a sviluppare aspetti «puramente economici», così come essa ha sottolineato innanzi al Tribunale, nulla le avrebbe tuttavia impedito di addurre anche argomentazioni giuridiche. La ragione per la quale ha rinunciato a ciò non può che consistere nel fatto che essa riteneva la Commissione sufficientemente edotta sul piano giuridico.

68 La Commissione infatti — facendo riferimento alle dichiarazioni delle autorità francesi (v. precedente punto 55) — ha affermato, senza essere contraddetta sul punto dalla ricorrente, che quest'ultima era stata tenuta informata dalle medesime autorità in merito allo svolgimento del procedimento. Occorre pertanto dedurre che la ricorrente ha quantomeno avuto conoscenza delle osservazioni trasmesse dalle autorità francesi alla Commissione.

69 Queste osservazioni, in particolare quelle formulate nelle note datate 21 dicembre 1993 e 17 marzo 1994, riguardavano segnatamente gli obblighi imposti alla ricorrente dalla convenzione del 1985, il rischio sia per l'esercizio da parte della ricorrente della rete aerea nazionale francese, sia per il sistema di perequazione interna nel caso in cui sulle rotte Orly-Tolosa e Orly-Marsiglia fosse consentita la concorrenza, gli effetti dell'accordo del 1990 il quale, secondo il parere delle autorità francesi, riguardava solo la designazione multipla in partenza dal solo aeroporto CDG, nonché l'asserita cessazione dell'esclusiva della ricorrente a causa della concessione di diritti, in particolare, alla compagnia Air Afrique. Inoltre le autorità francesi sottolineavano in queste note che la ricorrente era un'impresa incaricata di un servizio di interesse generale ai sensi dell'art. 90, n. 2, del Trattato, disposizione di rango superiore, nella gerarchia delle norme, a quella del regolamento n. 2408/92, che

realizza l'armonizzazione comunitaria. Infine, esse si soffermavano ad interpretare approfonditamente l'art. 5 del regolamento, il quale ha ad oggetto, a loro parere, il collegamento tra due aeroporti e non tra città, e che consente pertanto di mantenere l'esclusiva riservata alla ricorrente.

70 Le osservazioni formulate dalle autorità francesi toccavano quindi aspetti giuridici essenziali della fattispecie quali figurano nella decisione impugnata. Esse descrivevano segnatamente la situazione specifica della ricorrente. Ebbene, quest'ultima non ha mai sostenuto, nel corso del procedimento innanzi al Tribunale, che le osservazioni formulate a tal proposito fossero incomplete o contrarie ai suoi interessi. Altrimenti essa non avrebbe certamente omesso di integrare l'argomentazione giuridica sviluppata dalle autorità francesi.

71 Questa constatazione non risulta contraddetta dall'affermazione dedotta dalla ricorrente nell'ambito di un altro motivo, secondo la quale la Commissione ha illustrato per la prima volta innanzi al Tribunale la sua interpretazione della nozione di servizio adeguato ed ininterrotto di cui all'art. 5 del regolamento, il che proverebbe che la ricorrente non è stata in grado di prendere posizione a tal proposito in sede di procedimento amministrativo (v. il successivo punto 101). Infatti, così come sarà chiarito in prosieguo (punto 123), la soluzione della presente controversia non dipende dall'interpretazione della nozione di cui trattasi, la quale è stata del resto presa in considerazione nella decisione impugnata solo in subordine (GU, pag. 36, colonna di destra, penultimo capoverso). Non si tratta pertanto di aspetti giuridici essenziali della fattispecie.

72 Alla luce di quanto esposto, i diritti della difesa della ricorrente sono stati rispettati. Ne discende che il motivo fondato sulla violazione dei medesimi non può essere accolto.

Sui motivi fondati sulla violazione del principio del contraddittorio e di buona fede nei confronti della Repubblica francese

Argomenti delle parti

73 La ricorrente contesta alla Commissione il fatto di aver comunicato al governo francese la sua posizione favorevole alle tesi della TAT ancor prima di aver ascoltato detto governo in merito agli argomenti dedotti dalla TAT nel suo esposto e nella sua integrazione del medesimo. Questo modo di procedere dimostrerebbe il pregiudizio da cui sarebbe stata mossa la Commissione a tal proposito. Questo stato di cose non potrebbe ritenersi mutato in seguito alla successiva conduzione del procedimento, al termine del quale la Commissione ha effettivamente posto in grado il governo francese di esporre le proprie difese. La Commissione avrebbe infatti già adottato in realtà la sua decisione prima di ascoltare questo governo.

74 La ricorrente rileva che la Commissione non ha seguito nella fattispecie il procedimento previsto per i casi di inadempimento o per quelli rientranti nella sfera d'applicazione del regolamento (CEE) del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento d'applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato (GU 1962, n. 13, pag. 204), nell'ambito dei quali essa informa delle censure anzitutto lo Stato membro, le imprese o associazioni d'imprese di cui trattasi, domandando di comunicarle le loro osservazioni, e formula poi la propria decisione, dopo aver ricevuto le tesi dedotte a chiarimento.

75 La ricorrente sottolinea che dall'analisi dell'art. 5 del Trattato e dell'art. 10, n. 2, del regolamento n. 17, nonché dalla giurisprudenza della Corte e del Tribunale (ordinanza della Corte 13 luglio 1990, causa C-2/88 Imm., Zwartveld e a., Racc. pag. I-3365, sentenze del Tribunale 18 settembre 1992, causa T-24/90, Automec/Commissione, Racc. pag. II-2223, e della Corte 10 giugno 1993, causa C-183/91, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-3131), risulta che esiste un dovere di collaborazione tra le istituzioni della Comunità e gli Stati membri e che detta collaborazione deve realizzarsi secondo buona fede. La Commissione dovrebbe pertanto essere leale nei confronti degli Stati membri.

76 In questo contesto, avendo sostenuto che l'esclusiva di cui essa godeva era stata revocata dalle stesse autorità francesi il 1° marzo 1992, quando queste ultime hanno consentito alla TAT di operare sulle due rotte Parigi (CDG)-Marsiglia e Parigi (CDG)-Tolosa, la Commissione avrebbe agito in malafede. Essa non poteva ignorare che sulle due rotte di cui trattasi era stata ammessa la concorrenza in ossequio a quanto specificamente richiesto dalla Commissione medesima nel 1990. Essa non potrebbe pertanto sostenere che le autorità francesi avevano posto fine all'esclusiva, tanto più che dette autorità e la ricorrente avrebbero sempre nutrito la ferma volontà di applicare la convenzione del 1985 sino alla sua scadenza. Ebbene, detta convenzione riguardava non singole rotte, bensì la rete di rotte in quanto tale.

77 La Commissione allega che le autorità francesi disponevano, sin dall'inizio del procedimento, di tutte le informazioni necessarie ad assicurare la loro difesa. Essa ricorda che il procedimento oggetto dell'art. 8, n. 3, del regolamento dispone che la sua decisione non può essere adottata prima della formulazione di un parere del comitato consultivo di cui all'art. 11 del regolamento. Nell'ambito di tale comitato, tutti gli Stati membri, e quindi parimenti quello qui interessato, potrebbero esprimere le loro opinioni sulle questioni oggetto di un disegno di decisione comunicato nei tempi di legge. Nella fattispecie, tale disegno sarebbe stato comunicato 15 giorni prima della riunione del comitato e conterrebbe un'esposizione precisa e completa delle censure che la Commissione intendeva muovere a carico della Francia, nonché una sintesi completa e precisa degli argomenti in diritto e in fatto, ivi compresi quelli dedotti dalla TAT.

78 Secondo la Commissione, quando, in osservanza dell'art. 8, n. 3, del regolamento, essa avvia un'indagine di propria iniziativa, nessun termine le è imposto e la sua decisione si basa sui dati acquisiti nel corso dell'istruttoria, senza che sussistano limiti in merito alla sfera della ricerca e alle fonti d'informazione. Essa non sarebbe pertanto vincolata dall'oggetto di un esposto.

79 Infine, facendo rinvio al testo della decisione impugnata (GU, pag. 36), essa nega di aver dichiarato che l'esclusiva di cui godeva la ricorrente era stata revocata dalle stesse autorità francesi il 1° marzo 1992.

Giudizio del Tribunale

80 La ricorrente è titolare di un interesse legittimo ad eccepire una violazione del principio del contraddittorio nei confronti della Repubblica francese, in quanto la domanda rivolta allo Stato membro di cui trattasi, affinché esso comunichi le sue osservazioni, costituisce una formalità sostanziale ai sensi dell'art. 173 del Trattato (v., in tal senso, sentenze della Corte 7 maggio 1991, causa C-304/89, Oliveira/Commissione, Racc. pag. I-2283, punti 17 e 21, e del Tribunale 7 marzo 1995, cause riunite T-432/93, T-433/93 e T-434/93, Socurte e a./Commissione, Racc. pag. II-503, punto 63).

81 Quanto alla questione se i diritti della difesa della Repubblica francese siano stati rispettati, vale a dire se quest'ultima sia stata posta in grado di illustrare esaurientemente la sua opinione in merito agli elementi considerati rilevanti dalla Commissione per l'adozione della decisione impugnata, occorre ricordare che il procedimento ex art. 8, n. 3, del regolamento può essere avviato dalla Commissione o su richiesta di uno Stato membro, o di propria iniziativa.

82 Nella fattispecie, il procedimento controverso è stato avviato dalla Commissione autonomamente. Nella logica della disposizione applicata, gli esposti iniziale e integrativo presentati dalla TAT costituivano non atti indispensabili al suo avvio, bensì elementi che, al pari di altri, potevano aver indotto la Commissione a considerare opportuna l'apertura di propria iniziativa del procedimento.

83 Alla luce di quanto esposto e conformemente al principio enucleato dalla citata sentenza Paesi Bassi e a./Commissione (punto 45), la Commissione aveva l'obbligo di comunicare alla Repubblica francese solo un'esposizione precisa e completa dei motivi per i quali essa aveva preso l'iniziativa di avviare il procedimento di cui trattasi. Per quanto concerne gli esposti della TAT, essa poteva pertanto scegliere o di trasmetterli nella loro integralità alla Repubblica francese, o di incorporarne il contenuto sostanziale nella suddetta esposizione.

84 Questo ragionamento non è contraddetto dal secondo principio enunciato nella citata sentenza Paesi Bassi e a./Commissione (punto 46), secondo il quale lo Stato membro di cui trattasi dev'essere posto in grado di esprimere la sua opinione «sulle osservazioni presentate da terzi interessati». Infatti la Corte non ha escluso, il linea di principio, la possibilità per la Commissione di riassumere le proprie osservazioni e di comunicare allo Stato una sintesi siffatta, purché precisa e completa. Nella medesima sentenza (punto 49) essa ha condannato il procedimento seguito dalla Commissione per il solo motivo, di carattere generale, che il governo interessato non era stato sentito «sulle consultazioni che la Comissione [aveva] avuto con le organizzazioni di categoria» interessate.

85 Nella fattispecie la Commissione ha, da un lato, con lettera datata 20 ottobre 1993, informato le autorità francesi del trasporto aereo del deposito, da parte della TAT, di un esposto a carico della Repubblica francese e del gruppo Air France, trasmettendo loro nel contempo una copia di detto esposto e invitandole a comunicarle le loro eventuali osservazioni. Inoltre, con lettera datata 22 ottobre 1993, indirizzata al governo francese, essa ha riassunto l'esposto della TAT e ha compiuto una prima valutazione della situazione giuridica, invitandolo, di nuovo, al tempo stesso a produrre le sue eventuali osservazioni. Benché in quest'ultima occasione la Commissione abbia affermato che gli argomenti dedotti dalla TAT le «[sembravano] fondati allo stato degli atti in [suo] possesso», tale valutazione, lungi dal costituire una posizione preconcetta a danno della ricorrente e delle autorità francesi, poteva rivestire carattere solo provvisorio, in attesa delle osservazioni formulate dalle autorità francesi. Nessun elemento del fascicolo consente di ritenere che questa valutazione non potesse essere modificata prima dell'adozione della decisione definitiva, la quale, nella fattispecie, sarebbe stata formulata solo sei mesi dopo.

86 D'altra parte la Commissione, con lettera datata 21 gennaio 1994, ha informato il governo francese che la TAT aveva integrato il suo esposto iniziale, basandolo anche sulla violazione, da parte delle autorità francesi, dell'art. 8, n. 1, del regolamento. Esso ha aggiunto che la TAT sosteneva che, applicando erroneamente l'art. 5 del regolamento, le autorità francesi avevano in realtà operato una ripartizione discriminatoria, a vantaggio della ricorrente, del traffico tra gli aeroporti situati all'interno del sistema parigino e che la TAT domandava di conseguenza alla Commissione di adottare una decisione in base all'art. 8, n. 3, del regolamento. Pur essendo vero che la Commissione si è in tal modo limitata a redigere una sintesi del contenuto di questo esposto integrativo senza trasmetterne copia al governo

francese, la ricorrente non sostiene che tale sintesi sia errata o incompleta. In particolare, essa non allega che la decisione impugnata contenga elementi nuovi, apparentemente ricavati dal testo completo dell'esposto integrativo, che non sarebbero stati comunicati dalla Commissione durante il procedimento amministrativo.

87 È infine pacifico che, prima della riunione del comitato consultivo del 28 febbraio 1994, un disegno di decisione è stato trasmesso dalla Commissione alle autorità francesi senza che queste ultime abbiano eccepito la sua erroneità o incompletezza per quanto concerne l'illustrazione degli elementi in fatto e in diritto. Peraltro, prima dell'adozione definitiva della decisione impugnata, si sono svolti numerosi colloqui tra rappresentanti della Commissione e del governo francese (v. precedenti punti 13-24).

88 Alla luce di quanto esposto, la Repubblica francese è stata posta in grado dalla Commissione di esporre esaurientemente la sua opinione in merito agli elementi essenziali considerati rilevanti da quest'ultima in vista dell'adozione della decisione impugnata. Del resto, così come precedentemente constatato (punti 69 e 70), essa ha effettivamente esercitato i suoi diritti della difesa, pronunciandosi su tutti gli elementi sostanziali in fatto e in diritto che erano pertinenti ai fini dello svolgimento del procedimento amministrativo.

89 Di conseguenza, il motivo fondato sulla violazione del principio del contraddittorio nei confronti della Repubblica francese dev'essere respinto.

90 Per quanto concerne il motivo tratto dalla violazione del principio di buona fede nei confronti della Repubblica francese, esso sarà esaminato in prosieguo, nella cornice dell'analisi dei motivi fondati sulla violazione delle disposizioni rilevanti del regolamento n. 2408/92, nonché sulla violazione dell'art. 90, n. 2, del Trattato.

Sui motivi fondati sulla violazione del regolamento n. 2408/92

91 Occorre esaminare congiuntamente le censure fondate sull'applicazione da parte della Commissione del regolamento n. 2408/92. L'analisi verterà sull'interpretazione degli artt. 8 e 5 del regolamento. Si affronterà parimenti, in questa cornice, la questione se l'esclusiva riservata alla ricorrente costituisse una discriminazione a danno di altri vettori aerei quali la TAT, o se la ricorrente potesse avvalersi — così come da essa sostenuto mediante il suo precedente motivo, fondato segnatamente sulla violazione del principio di buona fede nei confronti della Repubblica francese — della convenzione del 1985 e dell'accordo del 1990 per giustificare la sua esclusiva persino durante la vigenza del regolamento.

Argomenti delle parti

92 La ricorrente sostiene, in via principale, che la Commissione ha utilizzato abusivamente il procedimento rapido di cui all'art. 8, n. 3, del regolamento per tentare di porre fine, prima del termine di tre anni concesso dall'art. 5 del medesimo regolamento, all'esclusiva di cui essa godeva contrattualmente sulle rotte Orly-Marsiglia e Orly-Tolosa, in forza della convenzione del 1985. Infatti, la questione relativa all'esistenza di concessioni esclusive non sarebbe assolutamente menzionata né disciplinata dall'art. 8, nn. 1 e 2, del regolamento. Ebbene, la situazione della ricorrente risalirebbe a diversi decenni addietro e sarebbe disciplinata da una convenzione che si fonda su esigenze di servizio pubblico, riguardanti l'assetto del territorio e una democratizzazione del traffico. La ricorrente aggiunge che, se la Commissione avesse voluto vedere revocata l'esclusiva della ricorrente sulla sua rete interna francese, essa avrebbe dovuto avviare il procedimento di cui all'art. 169 del Trattato.

93 La ricorrente deduce, in subordine, che la Commissione ha interpretato in modo errato l'art. 5 del regolamento. Anzitutto, si dovrebbe respingere la premessa della Commissione, la quale asserisce che la libertà del traffico aereo è la regola e che le restrizioni a questa libertà sono l'eccezione. L'interpretazione dell'art. 5 non dovrebbe rispondere a una logica del tipo principio-eccezione, bensì piuttosto a una logica di politica comune dei trasporti, all'interno della quale dovrebbero

essere presi in considerazione gli interessi divergenti. Questo articolo testimonierebbe le concessioni accordate in seno al Consiglio ai difensori delle missioni di interesse generale.

94 La ricorrente ne deduce che l'art. 5 è manifestamente destinato a lasciar perdurare situazioni giuridicamente definite prima dell'entrata in vigore del regolamento, e ciò per un periodo di tre anni. Così, in ogni Stato membro desideroso di non esporre il suo servizio pubblico a un mutamento brutale, le convenzioni di conferimento in esclusiva di diritti di traffico aereo potrebbero sussistere durante detto periodo, la cui ragion d'essere consisterebbe nel lasciare agli Stati membri il tempo necessario per instaurare un regime che assicuri la tutela dell'interesse generale in misura compatibile con il nuovo contesto comunitario e nell'accordare un minimo lasso di tempo indispensabile alle imprese interessate per riconvertire i loro sistemi produttivi.

95 Questa interpretazione sarebbe confermata dai lavori preparatori del regolamento. Infatti, in forma di ultimo numero dell'art. 4, il disegno di disposizione che sarebbe divenuto l'art. 5 prevedeva «un regime transitorio per le concessioni già esistenti in materia di obblighi di servizio pubblico». La volontà del Consiglio sarebbe stata pertanto quella di mantenere per tre anni concessioni di tal genere.

96 A tal proposito la ricorrente precisa che, in forza dell'art. 5, la convenzione del 1985 che le garantiva una concessione esclusiva sarebbe potuta durare fino al 1° gennaio 1996. Nessuna delle due parti avrebbe posto fine a tale convenzione, la quale sarebbe pertanto rimasta valida. A suo parere, la circostanza che questa convenzione permettesse espressamente alla compagnia Air Afrique di effettuare il servizio sulla rotta Parigi-Marsiglia non era tale da ostare alla clausola di esclusività della concessione di cui essa godeva. Infatti, le partenze per i collegamenti assicurati dalla Air Afrique sarebbero avvenute unicamente dall'aeroporto CDG e non dall'aeroporto di Orly. Inoltre, il collegamento assicurato dalla Air Afrique sarebbe stato una semplice linea di cabotaggio, approdante in Africa, di periodicità estremamente limitata (un volo a settimana).

97 L'esclusiva di cui godeva la ricorrente sulle due rotte di cui trattasi non sarebbe stata soppressa nemmeno a causa del servizio effettuato dalla TAT regolarmente sui collegamenti CDG-Tolosa e CDG-Marsiglia. Infatti, tali aperture avrebbero costituito semplici eccezioni imposte dalla Commissione al governo francese nella cornice dell'accordo del 1990. Ebbene, tale accordo dovrebbe essere interpretato alla luce dei diritti di esclusiva della ricorrente. Del resto, il fatto che la Commissione non abbia preteso, in occasione dell'accordo del 1990, la stipulazione di una nuova convenzione confermerebbe l'interpretazione secondo la quale l'esclusiva della ricorrente restava efficace in partenza da Orly.

98 La ricorrente sottolinea che l'esclusiva di cui essa godeva riguardava una rete completa di numerose rotte, e che solo una tale «logica di rete» aveva permesso di realizzare la perequazione delle tariffe necessaria al piano di sviluppo del territorio voluto dallo Stato francese. In udienza essa ha approfondito quest'ultimo argomento, sottolineando che la realizzazione di reti è una tipicità francese, difficile da comprendere per taluni partner europei della Francia. La nozione di rete sarebbe collegata a quella di servizio pubblico. Si richiederebbe agli operatori incaricati di fornire un servizio pubblico, come la ricorrente, di fornire detto servizio ovunque in Francia a prezzi costanti. Poiché la ricorrente doveva finanziare i propri trasporti aerei in modo integralmente autonomo, senza sussidi pubblici, essa avrebbe avuto bisogno di far ricorso a una perequazione delle tariffe nell'ambito del sistema della rete. Nella cornice di tale perequazione, gli introiti ottenuti sulle rotte dette «milionarie», quali la Parigi-Marsiglia e la Parigi-Tolosa, sarebbero stati destinati a finanziarie le linee in passivo. Ebbene, un sistema di finanziamento di tal genere non potrebbe funzionare senza l'esclusiva concessa sulle rotte «milionarie».

99 L'interpretazione letterale dell'art. 5 del regolamento dovrebbe ispirarsi alle considerazioni prima esposte. Pertanto, le «rotte nazionali» sarebbero quelle definite nelle concessioni esclusive, vale a dire le rotte comprese nella suddetta rete, e non quelle tra città, come asserito dalla Commissione. Questa interpretazione sarebbe confermata dal testo del regolamento, il quale fa più volte riferimento ai servizi da un aeroporto all'altro. Secondo la ricorrente, se l'art. 5 del regolamento fosse interpretato nel senso che il termine «rotta» significasse un collegamento da città a città, questa disposizione sarebbe svuotata di qualsiasi contenuto: basterebbe l'esistenza di due aeroporti in una città per escludere dalla sfera di applicazione dell'art. 5 qualsiasi concessione esclusiva esistente alla data di entrata in vigore del regolamento.

100 La ricorrente contesta poi l'argomento della Commissione secondo il quale, ad ogni modo, sarebbe esistito un «servizio adeguato e ininterrotto» offerto da un'«altra forma di trasporto», vale a dire il trasporto aereo tra Parigi (CDG)-Marsiglia e Parigi (CDG)-Tolosa, ragion per cui i collegamenti diretti da Parigi (Orly) a Marsiglia e Tolosa avrebbero dovuto essere esclusi dalla sfera di esclusiva. A tal proposito, la nozione di «forma di trasporto» dovrebbe essere intesa nel senso di «modalità di trasporto», di modo che i collegamenti aerei non dovrebbero essere tenuti in considerazione. Comunque, il servizio offerto dalla TAT sulle rotte CDG-Marsiglia e CDG-Tolosa, con cadenza oscillante, dal marzo 1992, tra un volo al giorno e un volo a settimana, non potrebbe essere qualificato «servizio adeguato e ininterrotto» in considerazione delle esigenze degli operatori economici delle regioni interessate.

101 La ricorrente peraltro afferma di aver avuto notizia per la prima volta, grazie al controricorso, delle nozioni di adeguatezza e di continuità nell'interpretazione datane dalla Commissione. Ciò proverebbe che essa non è stata in grado di presentare osservazioni. La TAT si opporrebbe inoltre a una vera concorrenza che consisterebbe nello sviluppo del mercato in partenza da CDG, a vantaggio di un parassitismo a Orly. La TAT avrebbe potuto infatti accedere a Tolosa e a Marsiglia in partenza dall'aeroporto CDG, il quale costituirebbe una piattaforma più importante di quella di Orly per le sue dimensioni, il numero di piste e di passeggeri serviti. Se la TAT si rifiuta in realtà di gestire le rotte Parigi-Marsiglia e Parigi-Tolosa in partenza dall'aeroporto CDG, ciò non dipenderebbe pertanto dal fatto che la ricorrente o il governo francese abbiano attuato pratiche discriminatorie.

102 Infine, l'art. 5 del regolamento lascerebbe agli Stati membri un potere residuo in materia di concessioni esclusive. Sarebbe infatti impossibile mantenere un'esclusiva ai sensi di tale disposizione senza vietare a tutte le altre compagnie aeree l'accesso alla linea protetta. Pertanto questa disposizione implicherebbe la facoltà di imporre misure che la Commissione definisce a torto discriminatorie. Adottando la decisione impugnata, la Commissione tenterebbe di imporre immediatamente una liberalizzazione totale, mentre questa liberalizzazione dovrebbe essere progressiva, moderata e finalizzata alla composizione dei molteplici interessi in gioco. A tale titolo, si dovrebbero tenere contemporaneamente in considerazione, da un lato, la non discriminazione e, dall'altro, le esigenze di un servizio pubblico e, segnatamente, quelle connesse ai piani di sviluppo del territorio, alla coesione sociale e ai diritti dei consumatori, nonché le esigenze collegate all'ambiente e alla sicurezza.

103 La Commissione allega anzitutto che il provvedimento francese controverso è una misura di distribuzione del traffico tra gli aeroporti del sistema parigino, la quale può essere giudicata in base all'art. 8 del regolamento. Questa distribuzione sarebbe stata compiuta in modo occultamente discriminatorio. Essa violerebbe il principio di non discriminazione enunciato nell'art. 8 del regolamento, ragion per cui la Commissione disporrebbe dei poteri di cui al n. 3 del medesimo articolo.

104 La Commissione sostiene che l'art. 5 del regolamento mira ad evitare l'interruzione di un servizio determinato tra due punti del territorio di uno Stato membro. Il mantenimento, a determinate condizioni, di una concessione esclusiva si giustificherebbe pertanto con l'interesse pubblico di garantire la continuità di un collegamento tra due città, in assenza di un servizio di trasporto alternativo adeguato ed ininterrotto. Ebbene, nella fattispecie tali presupposti non sarebbero soddisfatti. Infatti, il 1° gennaio 1993 la ricorrente non sarebbe più stata concessionaria esclusiva sulle rotte Parigi-Marsiglia e Parigi-Tolosa dato che il 1° marzo 1992 la compagnia TAT era stata autorizzata ad effettuare voli tra Parigi e le due città di cui trattasi. Alla luce di ciò, pertanto, la convenzione del 1985 dovrebbe considerarsi superata. Il sistema di perequazione immaginato nel 1985 dalla Repubblica francese e dalla ricorrente, quali che siano i suoi contenuti, dovrebbe essere ormai valutato in base alle disposizioni del diritto comunitario e, segnatamente, del regolamento n. 2408/92, che prevalgono sui provvedimenti nazionali con esso incompatibili.

105 La Commissione rileva poi che le «rotte nazionali» ai sensi dell'art. 5 del regolamento sono rotte tra due città e non collegamenti da aeroporto ad aeroporto. Il termine «rotta» sarebbe generico, essendo riferibile ai collegamenti sia aerei, sia ferroviari, mediante autobus o altri mezzi di trasporto. Peraltro, esisterebbero nella fattispecie «altre forme di trasporto» che possono garantire «un servizio adeguato e ininterrotto», vale a dire collegamenti aerei da e per l'aeroporto CDG e numerosi collegamenti ferroviari. Per quanto concerne la nozione di continuità, essa implicherebbe l'assenza di rischi di interruzione del servizio per ragioni climatiche o per altri motivi, mentre l'adeguatezza andrebbe valutata alla luce di vari fattori, quali la frequenza del servizio e la durata del tragitto, ma anche le esigenze degli utenti, i prezzi e le capacità offerte.

Giudizio del Tribunale

— Sull'interpretazione dell'art. 8, n. 3, del regolamento

106 Per quanto concerne la censura mossa dalla ricorrente alla Commissione, di aver adottato una decisione ex art. 8, n. 3, del regolamento piuttosto che avviare il procedimento per inadempimento di Stato ex art. 169 del Trattato, occorre rilevare che essa non ha sollevato un'eccezione di illegittimità, ai sensi dell'art. 184 del Trattato, avverso tale disposizione regolamentare. Essa non lamenta pertanto l'incompatibilità del procedimento promosso ex art. 8, n. 3, del regolamento, in quanto tale, con il diritto comunitario di rango superiore, segnatamente con l'art. 169 del Trattato. Di conseguenza, l'esame della presente censura si limita a verificare se la Commissione abbia correttamente applicato la suddetta norma di procedura.

107 A tal proposito basti ricordare che le autorità francesi hanno negato alla compagnia aerea TAT, già autorizzata ad operare sulle rotte Parigi-Tolosa e Parigi-Marsiglia da e per l'aeroporto CDG, l'accesso all'aeroporto di Orly finalizzato allo sfruttamento di diritti di traffico sulle medesime rotte; detto diniego è stato motivato con la circostanza che il servizio su queste rotte da e per Orly era riservato alla sola ricorrente. Orbene, poiché i due aeroporti fanno parte del sistema aeroportuale parigino ai sensi dell'art. 2, lett. m), e dell'allegato II del regolamento, il provvedimento delle autorità francesi deve ritenersi inserito nella cornice della ripartizione del traffico tra aeroporti situati all'interno di questo sistema ai sensi dell'art. 8, n. 1, del regolamento. Di conseguenza, la Commissione era legittimata a far ricorso ai poteri conferiti dall'art. 8, n. 3, del regolamento e ad esaminare l'applicazione da parte delle autorità francesi del n. 1 di questo articolo.

108 Occorre aggiungere che l'argomento fondato dalla ricorrente sul carattere «rapido» della procedura ex art. 8, n. 3, è fuor di luogo, dato che la Commissione ha avviato il procedimento controverso non su istanza di uno Stato membro — nel qual caso detto procedimento avrebbe dovuto concludersi nel termine di un mese — bensì autonomamente. Infatti questo procedimento è stato avviato su iniziativa della

Commissione, in seguito a un esposto presentato dalla TAT a fine settembre 1993, e si è concluso con la decisione impugnata alla fine del mese di aprile 1994, ossia sette mesi dopo.

109 Peraltro, il regolamento n. 2408/92 è stato adottato il 23 luglio 1992. Gli Stati membri dovevano pertanto essere consapevoli, sin dal luglio 1992, della possibile applicazione dell'art. 8, n. 3, di questo regolamento nell'ambito della ripartizione del traffico tra gli aeroporti situati all'interno di un sistema aeroportuale.

110 Infine, nessun termine dell'art. 8 autorizza a pensare che la semplice circostanza che un provvedimento di ripartizione del traffico all'interno di un sistema aeroportuale si inserisca in un regime di concessioni esclusive nazionali operante da numerosi decenni, quale quello cui ha fatto richiamo la ricorrente, possa di per sé giustificare l'esclusione di detto provvedimento dalla sfera di applicazione del procedimento previsto da questo articolo.

111 Ne discende che la Commissione non ha realizzato uno sviamento di procedura, decidendo di avviare il procedimento controverso, né ignorato i presupposti di applicazione dell'art. 8, n. 3, del regolamento. La prima censura della ricorrente dev'essere pertanto respinta.

— Sui rapporti tra gli artt. 8 e 5 del regolamento

112 Quanto alla questione se la decisione impugnata, adottata al termine del summenzionato procedimento, superi le altre censure dedotte in subordine dalla ricorrente, occorre anzitutto ricordare che il potere, conferito dall'art. 8, n. 1, del regolamento agli Stati membri, di regolamentare la ripartizione del traffico all'interno di un sistema aeroportuale è limitato nel senso che detta disciplina deve potersi applicare

«senza discriminazioni basate (...) sull'identità del vettore aereo». Il diniego opposto dalle autorità francesi alla domanda di accesso all'aeroporto di Orly proposta dalla TAT è stato basato sull'art. 5 del regolamento, poiché detta disposizione avrebbe permesso di mantenere la concessione esclusiva rilasciata alla ricorrente sulle rotte Orly-Marsiglia e Orly-Tolosa. Tale diniego potrebbe pertanto essere considerato esente da discriminazioni basate sull'identità della TAT solo se l'esclusiva riservata alla ricorrente sulle due rotte di cui trattasi fosse effettivamente autorizzata dall'art. 5 del regolamento.

113 Ad ogni modo, l'art. 1 della decisione impugnata si limita a constatare che la Repubblica francese non può continuare a negare l'accesso a queste due rotte «adducendo che le autorità francesi applicherebbero, su tali rotte, le disposizioni dell'articolo 5 (...)». Poiché l'oggetto della decisione impugnata è così delimitato, qualsiasi argomento della ricorrente concernente i diritti dei consumatori nonché le esigenze dettate dall'ambiente e dalla sicurezza dev'essere respinto come fuori luogo nel presente contesto, risultante dai soli artt. 8, nn. 1 e 3, e 5 del regolamento.

— Sull'interpretazione dell'art. 5 del regolamento

114 Il dettato stesso dell'art. 5 del regolamento contraddice la tesi della ricorrente secondo la quale, da un lato, tale articolo sarebbe essenzialmente destinato a far permanere le convenzioni nazionali attributive di una concessione esclusiva e, dall'altro, queste convenzioni avrebbero un'influenza determinante sull'interpretazione del suddetto articolo. Infatti, quest'ultimo subordina il mantenimento di una concessione esclusiva esistente a numerose condizioni specifiche. Pertanto, il legislatore comunitario non si è limitato ad emanare una regolamentazione come quella invocata dalla ricorrente con riferimento al disegno dell'art. 4, ultimo numero, del regolamento, che avrebbe previsto il mantenimento puro e semplice delle preesistenti concessioni (v. precedente punto 95).

115 Peraltro, secondo una giurisprudenza costante della Corte, l'ordinamento giuridico comunitario non intende, in via di principio, definire le sue nozioni ispirandosi a

un ordinamento giuridico nazionale senza un'espressa precisazione in tal senso (v., segnatamente, sentenza 14 gennaio 1982, causa 64/81, Corman, Racc. pag. 13, punto 8). Una disposizione di diritto comunitario la quale non contenga alcun espresso richiamo al diritto degli Stati membri per quanto riguarda la determinazione del suo senso e della sua portata deve normalmente dar luogo ad un'interpretazione autonoma ed uniforme da effettuarsi tenendo conto del contesto della disposizione e dello scopo perseguito dalla normativa (v., segnatamente, sentenza della Corte 18 gennaio 1984, causa 327/82, Ekro, Racc. pag. 107, punto 11). Ne discende che le disposizioni dell'art. 5 del regolamento esigono un'interpretazione autonoma che tenga conto del loro dettato, della loro struttura generale e della loro finalità.

116 È applicando questi canoni interpretativi che occorre esaminare, anzitutto, se la concessione esclusiva di cui la ricorrente si avvale sulle rotte Orly-Marsiglia e Orly-Tolosa sia stata accordata per «rotte» nazionali.

117 Il regolamento utilizza il termine «rotte» numerose volte e in contesti vari, senza che però il termine compaia nell'elenco delle quindici definizioni enunciate nell'art. 2 del medesimo. Si tratta pertanto di un termine la cui accezione può eventualmente variare a seconda del contesto in cui esso è utilizzato, segnatamente secondo la finalità specifica di detto contesto, per indicare o un collegamento aereo in funzione tra due aeroporti, o un collegamento in senso generico tra due città o regioni.

118 Quanto alla struttura e alla finalità dell'art. 5 del regolamento, è importante sottolineare che questo enunciato verte soltanto su «rotte» per le quali manchi un servizio di trasporto alternativo, adeguato ed ininterrotto. Questa formula implica necessariamente collegamenti tra città e regioni, piuttosto che tra aeroporti, come sostenuto dalla ricorrente. Infatti gli aeroporti costituiscono per i viaggiatori, le merci e la corrispondenza non la destinazione finale del loro tragitto, bensì piuttosto un passaggio necessario, dato che la destinazione finale rimane la città o la

regione servita dal relativo aeroporto. Emerge pertanto che l'art. 5 mira a garantire, in via transitoria, la continuità di servizi di trasporto aereo protetti da una concessione esclusiva a condizione che, senza un'esclusiva siffatta, si verifichi un'interruzione, disagevole per gli utenti, nei collegamenti tra determinate città o regioni.

119 Per quanto concerne gli aeroporti di Orly e CDG che fanno parte del sistema aeroportuale di Parigi, questa conclusione è corroborata dal combinato disposto dell'art. 2, lett. m), e dell'allegato II del regolamento, secondo i quali questi aeroporti sono raggruppati per servire la città di Parigi o l'agglomerato parigino. Lo stesso deve ritenersi parimenti valido per gli aeroporti di Marsiglia e di Tolosa, che non possono ragionevolmente essere considerati come il termine ultimo di un viaggio iniziato a Parigi e che, essi stessi, sono destinati a servire le città o agglomerati rispettivi. Ne discende che la tesi della ricorrente secondo la quale il termine «rotta» si riferisce a un collegamento aereo in senso tecnico tra due aeroporti dev'essere respinta.

120 Pertanto, è solo con riferimento a «rotte nazionali», intese come collegamenti aerei tra determinate città o regioni, che ai sensi dell'art. 5 una concessione esclusiva poteva eventualmente sussistere a beneficio della ricorrente. Orbene, anche ipotizzando che quest'ultima abbia effettivamente goduto, in virtù della convenzione del 1985 e dell'accordo del 1990, di un'esclusiva sulle rotte Parigi-Marsiglia e Parigi-Tolosa da e per l'aeroporto di Orly, è pacifico che, già prima dell'entrata in vigore del regolamento, alcune compagnie aeree diverse dalla ricorrente hanno operato sulle stesse rotte, quand'anche soltanto da e per l'aeroporto CDG. Infatti, la compagnia Air Afrique era autorizzata, ai sensi dell'art. 19 della convenzione del 1985, ad operare sulla «rotta» Parigi-Marsiglia. Inoltre, la ricorrente non ha contestato la constatazione espressa nella decisione impugnata, secondo la quale le autorità francesi hanno autorizzato la compagnia TAT a operare sulle due rotte di cui trattasi da e per l'aeroporto CDG a partire dal 1° marzo 1992 e non hanno frapposto nessun ostacolo, di recente, allo sfruttamento delle medesime rotte da parte di altre compagnie comunitarie (GU, pag. 36).

121 Ne discende che, a prescindere dall'interpretazione della convenzione del 1985 e dall'accordo del 1990, la ricorrente non può asserire che essa godeva, all'epoca dei fatti, di una concessione esclusiva sulle due «rotte nazionali» ai sensi dell'art. 5, vale a dire tra la città di Parigi e, rispettivamente, le città di Marsiglia e di Tolosa.

122 Questa conclusione non è inficiata dagli argomenti della ricorrente secondo i quali, da un lato, la rotta sfruttata dalla Air Afrique sarebbe una rotta di mero cabotaggio e, dall'altro, i servizi forniti dalla TAT da e per l'aeroporto CDG non sarebbero né adeguati né ininterrotti, in quanto essi avrebbero avuto cadenza oscillante tra un volo al giorno e un volo a settimana. Infatti, dal dettato stesso dell'art. 5 discende che la questione se «altre forme di trasporto possano garantire un servizio adeguato e ininterrotto» si pone solo nell'ipotesi in cui esista una concessione esclusiva sulle «rotte nazionali» di cui trattasi. Dal momento che la ricorrente non godeva di una siffatta concessione esclusiva, come appena constatato, la questione di un'eventuale adeguatezza o continuità dei servizi forniti dalla Air Afrique e dalla TAT sulle rotte Parigi-Marsiglia e Parigi-Tolosa si rivela irrilevante.

123 Di conseguenza, l'argomento della ricorrente che contesta alla Commissione il fatto di aver illustrato per la prima volta in sede di controricorso la sua interpretazione delle nozioni di adeguatezza e di continuità dev'essere parimenti respinto come irrilevante (v. i precedenti punti 71 e 101).

124 Da quanto esposto discende che l'art. 5 del regolamento non può essere applicato alla fattispecie. Contrariamente a quanto affermato dalla ricorrente, questa conclusione non porta a svuotare di contenuti la suddetta disposizione. L'art. 5 disciplina in via speciale la situazione di una concessione esclusiva accordata su una rotta tra due città, nessuna delle quali faccia parte di un sistema aeroportuale, quali le rotte Marsiglia-Ajaccio o Nizza-Calvi, a condizione che manchi un'altra forma di trasporto, adeguata ed ininterrotta.

125 Infine, l'argomento della ricorrente secondo il quale l'inapplicabilità dell'art. 5 alle due rotte controverse potrebbe porre in crisi lo specifico sistema francese della perequazione interna delle tariffe è fuor di luogo nel contesto dei motivi fondati sulla mera violazione del regolamento. Infatti, l'art. 5 del regolamento prevede una valutazione «rotta per rotta», ad esclusione di qualsiasi «logica di rete» e di qualsiasi perequazione delle tariffe collegata a una siffatta nozione di rete. Le questioni relative al carattere necessario della rete domestica francese e del sistema di perequazione ad essa afferente saranno pertanto esaminate in prosieguo, nella cornice del motivo fondato sulla violazione dell'art. 90, n. 2, del Trattato. Ad ogni modo, la ricorrente non ha allegato che l'ammissione di un'altra compagnia aerea all'aeroporto di Orly avrebbe la conseguenza di compromettere, a danno degli utenti, i servizi da essa stessa forniti sulle rotte Parigi-Marsiglia e Parigi-Tolosa.

126 Ne discende che la compagnia TAT, alla quale è stato opposto il diniego di accesso all'aeroporto di Orly, è stata oggetto di una discriminazione fondata sulla sua identità, ai sensi dell'art. 8, n. 1, del regolamento, dato che questo diniego non poteva essere giustificato ex art. 5 del regolamento. Pertanto, qualsiasi censura mirante ad affermare l'inesistenza di una simile discriminazione dev'essere respinta. Ciò è particolarmente vero per quanto riguarda l'argomento mediante il quale la ricorrente tenta di dimostrare che l'aeroporto CDG costituiva in realtà una piattaforma più favorevole alle esigenze economiche della TAT rispetto all'aeroporto di Orly. Infatti, poiché l'art. 5 non poteva essere richiamato per sbarrare l'accesso a quest'ultimo aeroporto, non spettava né alla ricorrente né alle autorità francesi operare, al posto delle altre compagnie aeree, quali la TAT, la scelta della piattaforma da considerare economicamente più favorevole.

127 Ne consegue infine che la ricorrente non può, con la seconda parte del suo secondo motivo (v. il precedente punto 76), contestare alla Commissione di avere agito in malafede nei confronti della Repubblica francese adottando, il 27 aprile 1994, la decisione impugnata. Infatti le autorità francesi non potevano ignorare che il regolamento n. 2408/92 avrebbe prevalso su qualsiasi norma nazionale incompatibile, di fonte sia legislativa sia convenzionale. Ebbene, questo regolamento, ema-

nato il 23 luglio 1992, non contiene nessuna disposizione che precisi i rapporti tra questo nuovo testo comunitario e le caratteristiche peculiari della politica francese di sviluppo del territorio, di gestione di una rete domestica aerea e di realizzazione di un sistema di perequazione delle tariffe, quali dedotte dalla ricorrente.

128 Da tutto quanto finora esposto risulta che i motivi fondati sulla violazione del regolamento, ivi compresi quelli fondati sulla violazione della buona fede nei confronti della Repubblica francese, devono essere respinti.

Sul motivo fondato sulla violazione dell'art. 90, n. 2, del Trattato

Argomenti delle parti

129 La ricorrente sostiene che essa adempie un compito di interesse generale, in quanto contribuisce a rompere l'isolamento di un gran numero di città e di regioni francesi nell'ambito della politica di sviluppo del territorio, sulla base di una perequazione delle tariffe che le consente di finanziare una ventina di rotte aeree nazionali non redditizie grazie, essenzialmente, alla redditività delle rotte Parigi (Orly)-Marsiglia e Parigi (Orly)-Tolosa. Essa ripropone pertanto l'argomento sviluppato nell'ambito dei motivi precedenti (v. il precedente punto 98). In questo contesto, la ricorrente fa rinvio alla documentazione prodotta nell'allegato 6 al ricorso, la quale dimostrerebbe che l'autofinanziamento reso possibile dal suo diritto di esclusiva sulle due rotte di cui trattasi avrebbe consentito, nel 1992, di finanziare il passivo relativo agli altri 27 collegamenti. Essa aggiunge che, nel sistema delle convenzioni stipulate con lo Stato francese, il compito di servizio pubblico ad essa incombente consisteva nel farsi carico, in vece dello Stato, dello sviluppo del territorio francese nel settore aereo. Di conseguenza, sarebbe stato assolutamente doveroso fornirle i mezzi necessari, vale a dire i profitti ricavati dalle due rotte controverse.

30 La ricorrente ne conclude che finché esista un siffatto compito di servizio pubblico, il governo francese può negare a buon diritto ad altre compagnie aeree concorrenti l'accesso alle due rotte redditizie. Un simile comportamento sarebbe giustificato, alla luce delle sentenze della Corte 19 maggio 1993, causa C-320/91, Corbeau (Racc. pag. I-2533), e 27 aprile 1994, causa C-393/92, Almelo e a. (Racc. pag. I-1477). Di conseguenza, decidendo che il governo francese non aveva il diritto di negare l'accesso alle rotte redditizie di cui trattasi ai concorrenti della ricorrente, la Commissione avrebbe violato l'art. 90, n. 2, del Trattato.

31 La ricorrente aggiunge che non è corretto affermare che l'art. 4 del regolamento riprende il contenuto dell'art. 90, n. 2, del Trattato, poiché quest'ultima disposizione avrebbe una sfera di applicazione più ampia dell'art. 4. Sarebbe incompatibile con la gerarchia delle norme il fatto che il diritto derivato consenta di fissare limiti a un'eccezione permanente, contenuta in una disposizione del Trattato. L'art. 90, n. 2, del Trattato consentirebbe pertanto di giustificare restrizioni della concorrenza e dovrebbe essere applicato alla materia oggetto dell'art. 5 del regolamento.

132 La TAT sosterrebbe a torto che l'esclusiva sulle rotte di cui trattasi non è indispensabile affinché la ricorrente possa garantire l'equilibrio finanziario della sua rete e assumere gli obblighi di pubblico servizio ad essa incombenti. Infine, dalle sentenze della Corte 10 luglio 1984, causa 72/83, Campus Oil (Racc. pag. 2727), e 25 luglio 1991, causa C-353/89, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. I-4069), discenderebbe che, per ragioni ben precise, talune restrizioni della concorrenza possono essere giustificate. Queste ragioni sarebbero segnatamente la trasparenza, il servizio universale, un sistema uniforme di tariffe e l'interesse della Comunità. Ebbene, tutte queste condizioni sarebbero soddisfatte nella fattispecie dalla convenzione del 1985.

133 La Commissione ritiene che, dopo l'adozione del regolamento n. 2408/92, non occorra più fare richiamo direttamente all'art. 90, n. 2, del Trattato per soddisfare le esigenze di eventuali compiti di pubblico servizio garantiti nell'ambito della

legislazione vigente. Infatti, con l'art. 4 del regolamento il Consiglio avrebbe precisato i contenuti della norma astratta dell'art. 90, n. 2, in materia di servizi di trasporto aereo all'interno della Comunità, commisurando la portata dei diversi interessi in gioco. Poiché in tal modo il Consiglio avrebbe svolto un'analisi della situazione oggetto dell'art. 90, n. 2, del Trattato, per quanto concerne il settore dell'aviazione, l'art. 4 del regolamento si sarebbe sostituito, entro tali limiti, al suddetto art. 90, n. 2.

Giudizio del Tribunale

134 L'art. 90, n. 2, del Trattato esclude l'applicazione delle norme del Trattato qualora la loro applicazione osti all'adempimento di diritto e di fatto della «specifica missione» affidata a un'impresa «incaricata della gestione di servizi di interesse economico generale».

135 Poiché la disposizione consente che in determinate circostanze si deroghi alle norme del Trattato, essa va interpretata restrittivamente (sentenza della Corte 21 marzo 1974, causa 127/73, BRT, Racc. pag. 313, punto 19) e la sua applicazione non è lasciata alla discrezione dello Stato membro che ha incaricato un'impresa della gestione di un servizio di interesse economico generale (sentenza della Corte 20 marzo 1985, causa 41/83, Italia/Commissione, Racc. pag. 873, punto 30).

136 Alla luce di questi ultimi principi, occorre esaminare se la ricorrente abbia il diritto di far richiamo all'art. 90, n. 2, del Trattato nella presente causa.

37 La ricorrente si oppone all'applicazione degli artt. 5 e 8 del regolamento n. 2408/92, adottati in osservanza dell'art. 84 del Trattato, nell'interpretazione datane dianzi.

38 Tuttavia, l'applicazione di questi articoli poteva essere esclusa solo in quanto essa «ostasse» all'adempimento dei compiti impartiti alla ricorrente. Poiché questo presupposto dev'essere interpretato restrittivamente, non bastava che un tale adempimento fosse stato semplicemente ostacolato o reso più difficile. Inoltre, incombeva alla ricorrente dimostrare l'eventuale intralcio per la sua missione (v., in tal senso, sentenza della Corte 30 aprile 1974, causa 155/73, Sacchi, Racc. pag. 409, punto 15).

39 A tal proposito, occorre rilevare che la ricorrente si limita ad affermare che l'organizzazione dei trasporti aerei domestici poggiava sul sistema di perequazione tra rotte redditizie e rotte non redditizie e che l'esclusiva accordatale sulle rotte Orly-Marsiglia e Orly-Tolosa era giustificata dal suo obbligo di fornire il servizio sulle rotte non redditizie in modo regolare e con tariffe non proibitive, per contribuire allo sviluppo del territorio. Essa non produce una stima probabile delle perdite in termini di introiti nel caso in cui altri vettori aerei fossero autorizzati a farle concorrenza sulle due rotte controverse. Essa non dimostra nemmeno che dette perdite sarebbero di tali dimensioni da costringerla ad abbandonare determinate rotte comprese nella sua rete.

40 Ad ogni modo, i sistemi collegati della rete aerea domestica e della perequazione interna cui si richiama la ricorrente costituivano non un fine in sé, ma solo mezzi scelti dalle pubbliche autorità francesi per realizzare i piani di sviluppo del territorio francese. Ebbene, la ricorrente non ha allegato e ancor meno dimostrato che, in seguito all'entrata in vigore del regolamento n. 2408/92, non esistesse nessun sistema alternativo adeguato, in grado di assicurare lo sviluppo del territorio e, segnatamente, di garantire il finanziamento delle linee in passivo (v. anche ordinanza del presidente della Corte, Francia/Commissione, citata, punto 35).

141 Di conseguenza, la ricorrente non ha dimostrato che la decisione impugnata osti all'adempimento di diritto e di fatto della specifica missione affidatale. Ne discende che nemmeno il motivo fondato sulla violazione dell'art. 90, n. 2, del Trattato può essere accolto.

Sul motivo fondato sulla violazione del principio di proporzionalità

Argomenti delle parti

142 La ricorrente ricorda che, secondo una costante giurisprudenza (sentenze della Corte 20 febbraio 1979, causa 122/78, Buitoni, Racc. pag. 677, e 5 luglio 1977, causa 114/76, Bela-Mühle, Racc. pag. 1211), il principio di proporzionalità, che consiste nel verificare se gli atti impugnati siano al tempo stesso necessari ed adeguati in rapporto agli scopi perseguiti, può essere richiamato dalle persone fisiche o giuridiche per impugnare tutti gli atti emanati dalle autorità comunitarie, a prescindere dalla loro natura legislativa, regolamentare o amministrativa. Nella presente controversia, la scelta compiuta dal governo francese, di elaborare una nuova legge sullo sviluppo del territorio nonché un nuovo sistema di finanziamento delle rotte nazionali in passivo e di decidere un'apertura graduale alla concorrenza del medesimo mercato nazionale, sarebbe stata perfettamente proporzionata allo scopo di liberalizzare le rotte aeree. Viceversa, la decisione della Commissione di imporre l'apertura alla concorrenza sulle linee redditizie alcuni mesi prima del calendario fissato dal governo francese sarebbe stata sproporzionata in rapporto allo scopo perseguito e avrebbe ignorato gli interessi della ricorrente, la quale aveva bisogno di un periodo transitorio per adeguarvisi.

143 La Commissione sostiene che la giurisprudenza citata è irrilevante nella fattispecie, poiché essa riguardava il procedimento ex art. 177 del Trattato, mentre la presente causa verte sul procedimento ex art. 173 del Trattato, e poiché la Commissione ha

adottato la sua decisione in base a un regolamento la cui illegittimità poteva essere eccepita solo ai sensi dell'art. 184 del Trattato. Ebbene, la ricorrente non contesterebbe il regolamento in sé bensì l'uso dei poteri attribuiti da quest'ultimo alla Commissione.

Giudizio del Tribunale

144 Secondo una costante giurisprudenza, il principio di proporzionalità esige che gli atti delle istituzioni comunitarie non vadano oltre quanto è opportuno e necessario per conseguire lo scopo prefisso, fermo restando che, qualora si presenti una scelta tra più misure appropriate, è necessario ricorrere alla meno restrittiva (v., ad esempio, sentenze della Corte 17 maggio 1984, causa 15/83, Denkavit Nederland, Racc. pag. 2171, punto 25, e 11 luglio 1989, causa 265/87, Schräder, Racc. pag. 2237, punto 21).

145 Nella fattispecie dall'analisi dei motivi precedenti risulta che la Commissione, adottando la decisione impugnata, ha correttamente applicato gli artt. 8 e 5 del regolamento n. 2408/92. Peraltro, la legittimità di queste disposizioni non è stata impugnata mediante un'eccezione di illegittimità fondata ex art. 184 del Trattato. Di conseguenza, la decisione impugnata non può essere qualificata come misura eccessiva, tanto più che l'art. 3 di detta decisione ha perfino concesso alla Repubblica francese un termine di adeguamento di sei mesi.

146 Ne discende che il motivo fondato sulla violazione del principio di proporzionalità dev'essere parimenti respinto.

147 Poiché nessuno dei motivi dedotti dalla ricorrente è stato accolto, il ricorso dev'essere respinto.

Sulle spese

148 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. Poiché la ricorrente è rimasta soccombente e la Commissione ha fatto domanda in tal senso, occorre condannare la ricorrente alle spese, ivi comprese quelle sostenute dalla parte interveniente TAT e quelle relative al procedimento nella causa C-301/94, svoltosi innanzi alla Corte. Il Regno Unito, parte interveniente, sopporterà le proprie spese, conformemente all'art. 87, n. 4, del regolamento di procedura.

149 Non va accolta l'istanza, formulata dalla ricorrente per la prima volta in udienza, mirante alla condanna delle Commissione all'integralità delle spese in osservanza dell'art. 87, n. 3, del regolamento di procedura. Infatti detta istanza non contiene nessuna precisazione in merito all'esistenza di motivi eccezionali né al carattere superfluo o defatigatorio delle spese che la Commissione avrebbe fatto sostenere alla ricorrente.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

1) **Il ricorso è respinto.**

2) **La ricorrente è condannata alle spese, ivi comprese quelle del procedimento nella causa C-301/94, svoltosi innanzi alla Corte, nonché quelle sostenute dalla parte interveniente TAT, ad eccezione però di quelle sostenute dal Regno Unito, parte interveniente, che sopporterà le proprie spese.**

Bellamy Briët Kalogeropoulos

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 19 giugno 1997.

Il cancelliere Il presidente

H. Jung C. W. Bellamy