SENTENZA DELLA CORTE

5 novembre 2002 *

Nella causa C-468/98,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. F. Benyon e dalla sig.ra C. Tufvesson, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Regno di Svezia, rappresentato dalla sig.ra L. Nordling, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuto,

* Lingua processuale: lo svedese.

sostenuto da

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dal sig. M.A. Fierstra e dalla sig.ra J. van Bakel, in qualità di agenti,

interveniente,

avente ad oggetto il ricorso diretto a far dichiarare:

— in via principale, che il Regno di Svezia, avendo negoziato, siglato e concluso, nel 1995, a livello individuale, un accordo detto di «open sky» con gli Stati Uniti d'America nell'ambito del trasporto aereo, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza del Trattato CE, e segnatamente degli artt. 5 (divenuto art. 10 CE) e 52 (divenuto, in seguito a modifica, art. 43 CE) del medesimo, nonché del diritto derivato emanato sulla base del suddetto Trattato, e segnatamente dei regolamenti (CEE) del Consiglio 23 luglio 1992, n. 2407, sul rilascio delle licenze ai vettori aerei (GU L 240, pag. 1), 23 luglio 1992, n. 2408, sull'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie (GU L 240, pag. 8), 23 luglio 1992, n. 2409, sulle tariffe aeree per il trasporto di passeggeri e di merci (GU L 240, pag. 15), 24 luglio 1989, n. 2299, relativo ad un codice di comportamento in materia di sistemi telematici di prenotazione (GU L 220, pag. 1), come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 29 ottobre 1993, n. 3089 (GU L 278, pag. 1), e 18 gennaio 1993, n. 95, relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità (GU L 14, pag. 1), e,

— in subordine, e a titolo integrativo, se e in quanto si possa ritenere che l'accordo del 1995 non modifichi radicalmente e non sostituisca pertanto gli accordi conclusi in precedenza, che il Regno di Svezia, non avendo abrogato, nei detti accordi, le disposizioni incompatibili con il Trattato, e segnatamente con l'art. 52 di quest'ultimo, nonché con il diritto derivato, o non avendo adottato a tal fine tutti i possibili provvedimenti giuridici, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 234 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 307 CE), come adeguato dall'Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea (GU 1994, C 241, pag. 21, e GU 1995, L 1, pag. 1),

LA CORTE,

composta dal sig. J.-P. Puissochet, presidente della Sesta Sezione, facente funzione di presidente, dal sig. R. Schintgen, presidente di sezione, dai sigg. C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, P. Jann e V. Skouris (relatore), dalle sig.re F. Macken e N. Colneric, dai sigg. S. von Bahr e J.N. Cunha Rodrigues, giudici,

avvocato generale: sig. A. Tizzano
cancelliere: sig. H. von Holstein, cancelliere aggiunto, e sig.ra D. Louterman -Hubeau, capodivisione

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza dell'8 maggio 2001, nel corso della quale la Commissione è stata rappresentata dal sig. F. Benyon e dalla

sig.ra C. Tufvesson, il Regno di Svezia dal sig. A. Kruse, in qualità di agente, e il Regno dei Paesi Bassi dalle sig.re J. van Bakel e H.G. Sevenster e dal sig. J. van Haersolte, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 31 gennaio 2002,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo, depositato presso la cancelleria della Corte il 18 dicembre 1998, la Commissione delle Comunità europee ha presentato, a norma dell'art. 169 del Trattato CE (divenuto art. 226 CE), un ricorso diretto a far dichiarare:

— in via principale, che il Regno di Svezia, avendo negoziato, siglato e concluso, nel 1995, a livello individuale, un accordo detto di «open sky» (cielo aperto) con gli Stati Uniti d'America nell'ambito del trasporto aereo, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza del Trattato CE, e segnatamente degli artt. 5 (divenuto art. 10 CE) e 52 (divenuto, in seguito a modifica, art. 43 CE) del medesimo, nonché del diritto derivato emanato sulla base del suddetto Trattato, e segnatamente dei regolamenti (CEE) del Consiglio 23 luglio 1992, n. 2407, sul rilascio delle licenze ai vettori aerei (GU L 240, pag. 1), 23 luglio 1992, n. 2408, sull'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie (GU L 240, pag. 8), 23 luglio 1992, n. 2409, sulle tariffe aeree per il trasporto di passeggeri e di merci (GU L 240, pag. 15), 24 luglio 1989, n. 2299, relativo ad un codice di comportamento in materia

di sistemi telematici di prenotazione (GU L 220, pag. 1), come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 29 ottobre 1993, n. 3089 (GU L 278, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 2299/89»), e 18 gennaio 1993, n. 95, relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità (GU L 14, pag. 1), e,

— in subordine, e a titolo integrativo, se e in quanto si possa ritenere che l'accordo del 1995 non modifichi radicalmente e non sostituisca pertanto gli accordi conclusi in precedenza, che il Regno di Svezia, non avendo abrogato, nei detti accordi, le disposizioni incompatibili con il Trattato, e segnatamente con l'art. 52 di quest'ultimo, nonché con il diritto derivato, o non avendo adottato a tal fine tutti i possibili provvedimenti giuridici, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 234 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 307 CE), come adeguato dall'Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea (GU 1994, C 241, pag. 21, e GU 1995, L 1, pag. 1).

2 Con ordinanza del presidente della Corte 8 luglio 1999, è stato autorizzato l'intervento del Regno dei Paesi Bassi a sostegno delle conclusioni del Regno di Svezia.

Contesto normativo

3 L'art. 84, n. 1, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 80, n. 1, CE) prevede che le disposizioni del titolo IV, relativo ai trasporti, della terza parte del

Trattato si applichino esclusivamente ai trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili. Il n. 2 di detto articolo recita:

«Il Consiglio, con deliberazione a maggioranza qualificata, potrà decidere se, in quale misura e con quale procedura potranno essere prese opportune disposizioni per la navigazione marittima e aerea.

Le disposizioni di procedura di cui all'articolo 75, paragrafi 1 e 3, sono applicabili».

4 Sulla base di quest'ultima disposizione e al fine di attuare gradualmente il mercato interno del trasporto aereo, il Consiglio ha adottato nel 1987, nel 1990 e nel 1992 tre «pacchetti» normativi diretti a garantire, da un lato, la libera prestazione dei servizi di trasporto aereo e, dall'altro, l'applicazione in tale settore delle norme comunitarie in materia di concorrenza.

5 La disciplina adottata nel 1992, detta «terzo pacchetto», include i regolamenti nn. 2407/92, 2408/92 e 2409/92.

6 In base al suo art. 1, il regolamento n. 2407/92 riguarda i requisiti per il rilascio e il mantenimento da parte degli Stati membri delle licenze d'esercizio dei vettori aerei stabiliti nella Comunità. A tale proposito, dall'art. 3, n. 3, del suddetto regolamento emerge che le imprese stabilite nella Comunità sono autorizzate ad effettuare a titolo oneroso trasporti aerei di passeggeri, posta e/o merci solo qualora abbiano ottenuto la licenza d'esercizio appropriata. Conformemente all'art. 4, nn. 1 e 2, del suddetto regolamento, uno Stato membro può rilasciare tale licenza esclusivamente a imprese che abbiano il principale centro di attività e,

se esiste, la propria sede sociale in tale Stato membro e, fatti salvi gli accordi e le convenzioni di cui la Comunità è parte contraente, che siano di proprietà, attraverso una partecipazione di maggioranza, ed effettivamente controllate da Stati membri e/o da cittadini degli Stati membri.

7 Il regolamento n. 2408/92 riguarda, come indica il suo titolo, l'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie. In base alla definizione fornita dall'art. 2, lett. b), di tale regolamento, un vettore aereo comunitario è un vettore aereo in possesso di una licenza d'esercizio valida rilasciata in conformità al regolamento n. 2407/92. L'art. 3, n. 1, del regolamento n. 2408/92 dispone che lo o (gli) Stato(i) membro(i) interessato(i) permette (permettono) ai vettori aerei comunitari di esercitare diritti di traffico su rotte all'interno della Comunità. Ai sensi del n. 2 del suddetto articolo gli Stati membri peraltro, sino al 1° aprile 1997, possono prevedere un'eccezione a tale norma per quanto riguarda l'esercizio dei diritti di cabotaggio.

8 Gli artt. 4-7 del regolamento n. 2408/92 disciplinano in particolare la possibilità per gli Stati membri di imporre oneri di servizio pubblico su determinate rotte. L'art. 8 di tale regolamento consente agli Stati membri di disciplinare, senza discriminazioni basate sulla nazionalità o sull'identità del vettore aereo, la ripartizione del traffico tra gli aeroporti appartenenti a uno stesso sistema aeroportuale. Infine, l'art. 9 del suddetto regolamento riconosce allo Stato membro responsabile, qualora sussistano gravi problemi di congestione e/o di carattere ambientale, la possibilità di imporre condizioni, di limitare o di negare l'esercizio dei diritti di traffico, segnatamente quando altri modi di trasporto possono fornire un servizio di livello soddisfacente.

9 Ai sensi del suo art. 1, n. 1, il regolamento n. 2409/92 definisce i criteri e le procedure da seguire per la fissazione delle tariffe passeggeri e merci per i servizi aerei relativi a trasporti effettuati interamente all'interno della Comunità economica europea.

10 I nn. 2 e 3 di tale articolo recitano come segue:

«2. Fatto salvo il paragrafo 3, il presente regolamento non si applica:

a) alle tariffe aeree passeggeri e merci dei vettori aerei non comunitari;

b) alle tariffe aeree passeggeri e merci fissate nel quadro di un onere di servizio pubblico conformemente al regolamento (CEE) n. 2408/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, relativo all'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie.

3. Solo i vettori aerei comunitari sono autorizzati a introdurre nuovi prodotti o tariffe ridotte rispetto a quelle esistenti per prodotti identici».

11 Oltre ai regolamenti nn. 2407/92, 2408/92 e 2409/92, emanati nel 1992, il legislatore comunitario ha adottato altri atti nell'ambito del trasporto aereo. Si tratta in particolare dei regolamenti nn. 2299/89 e 95/93.

12 Conformemente al suo art. 1, il regolamento n. 2299/89 si applica ai sistemi telematici di prenotazione («Computerised reservation system»; in prosieguo: i «CRS»), che includono servizi di trasporto aereo, qualora siano offerti in uso e/o utilizzati nel territorio della Comunità indipendentemente dallo status o dalla nazionalità del venditore del sistema, dalla fonte delle informazioni utilizzate o dall'ubicazione della relativa unità centrale di elaborazione dati e dall'ubicazione geografica degli aeroporti tra i quali viene effettuato il trasporto aereo.

13 Tuttavia, l'art. 7, nn. 1 e 2, del suddetto regolamento dispone:

«1. Gli obblighi del venditore del sistema ai sensi dell'articolo 3 e degli articoli da 4 a 6 non si applicano al vettore associato di un paese terzo qualora il suo CRS fuori del territorio della Comunità non offra ai vettori aerei comunitari un trattamento equivalente a quello previsto dal presente regolamento e dal regolamento (CEE) n. 83/91 della Commissione.

2. Gli obblighi dei vettori associati o aderenti a norma degli articoli 3 bis, 4 e 8 non si applicano al CRS controllato da uno o più vettori aerei di uno o più paesi terzi qualora al o ai vettori associati o aderenti non sia accordato, fuori del territorio della Comunità, un trattamento equivalente a quello previsto dal presente regolamento e dal regolamento (CEE) n. 83/91 della Commissione».

14 Infine, è pacifico che il regolamento n. 95/93 si applica anche ai vettori aerei di paesi terzi. Tuttavia, l'art. 12 dispone:

«1. Qualora risulti che, nell'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti, un paese terzo:

a) non riserva ai vettori aerei comunitari un trattamento analogo a quello concesso dagli Stati membri della Comunità ai vettori aerei di tale paese,

o

b) non concede ai vettori aerei comunitari de facto un trattamento nazionale,

o

c) concede ai vettori aerei di altri paesi terzi un trattamento più favorevole di quello riservato ai vettori aerei comunitari,

gli opportuni provvedimenti possono essere presi per porre rimedio alla situazione relativa all'aeroporto o agli aeroporti interessato(i), compresa la sospensione, totale o parziale, degli obblighi del presente regolamento nei confronti di un vettore aereo di tale paese terzo, in conformità del diritto comunitario.

2. Gli Stati membri segnalano alla Commissione le difficoltà gravi incontrate, de jure o de facto, dai vettori aerei comunitari nell'assegnazione di bande orarie in aeroporti di paesi terzi».

Fatti della controversia

Le iniziative della Commissione ai fini della conclusione, da parte della Comunità, di accordi internazionali in materia di trasporto aereo

15 Verso la fine della seconda guerra mondiale, o dopo quest'ultima, diversi Stati, tra cui il Regno di Svezia, che in seguito sono divenuti membri della Comunità, hanno concluso con gli Stati Uniti d'America accordi bilaterali nell'ambito del trasporto aereo.

16 Nell'intento di sostituire questo insieme di convenzioni bilaterali con un accordo unico concluso dalla Comunità con gli Stati Uniti d'America, la Commissione, dall'inizio degli anni '90, ha tentato a più riprese di ottenere dal Consiglio un'autorizzazione a negoziare con le autorità statunitensi un siffatto accordo in materia di trasporto aereo.

17 Pertanto, il 23 febbraio 1990 essa ha presentato al Consiglio una prima richiesta in tal senso, sotto forma di una proposta di decisione del Consiglio relativa ad una procedura di consultazione e di autorizzazione per accordi sulle relazioni commerciali nel settore della navigazione aerea tra Stati membri e paesi terzi. Il 23 ottobre 1992 ha sottoposto una seconda proposta di decisione, leggermente modificata (GU 1993, C 216, pag. 15). Tali due proposte erano fondate sull'art. 113 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 133 CE) poiché la Commissione riteneva che la conclusione di accordi internazionali in materia di trasporto aereo rientrasse nell'ambito della politica commerciale della Comunità.

18 Il Consiglio non ha dato alcun seguito a tali iniziative della Commissione e ha delineato la propria posizione a tal proposito nelle sue conclusioni del 15 marzo 1993, là dove affermava:

— che l'art. 84, n. 2, del Trattato costituiva la base giuridica appropriata per lo sviluppo di una politica estera nel settore dell'aviazione;

— che gli Stati membri conservavano integralmente la loro competenza con riferimento alle relazioni con i paesi terzi nel settore dell'aviazione, con riserva delle misure già adottate o che sarebbero state adottate dal Consiglio in materia. Al riguardo, esso ha anche sottolineato che, nel corso dei negoziati bilaterali, gli Stati membri interessati avrebbero dovuto tenere conto degli obblighi imposti dal diritto comunitario e avrebbero dovuto tenersi informati sugli interessi degli altri Stati membri;

— che negoziati a livello comunitario con paesi terzi avrebbero potuto essere condotti solo qualora il Consiglio avesse giudicato un tale approccio conforme all'interesse comune, in quanto suscettibile di far conseguire un risultato migliore per l'insieme degli Stati membri rispetto a quello prodotto dal tradizionale sistema di accordi bilaterali.

19 Nell'aprile 1995 la Commissione ha sollevato nuovamente la questione, raccomandando al Consiglio l'adozione di una decisione che la autorizzasse a negoziare con gli Stati Uniti d'America un accordo in materia di trasporto aereo. In seguito a tale nuova richiesta, il Consiglio ha conferito alla Commissione, nel giugno 1996, un mandato ristretto per negoziare con gli Stati Uniti, in collaborazione con un comitato designato ad hoc dallo stesso, i seguenti elementi: norme in materia di concorrenza; proprietà e controllo dei vettori aerei;

CRS; «code-sharing» (condivisione dei codici di volo); risoluzione dei conflitti; leasing; clausole sull'ambiente; misure transitorie. In caso di eventuale richiesta degli Stati Uniti in tal senso, la Commissione era autorizzata ad estendere i negoziati agli aiuti di Stato e ad altre misure volte ad evitare il fallimento dei vettori aerei; all'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti; all'idoneità economica e tecnica dei vettori aerei; alle clausole in materia di sicurezza; alle clausole di salvaguardia; a qualsiasi altra questione relativa alla regolamentazione del settore. Veniva per contro espressamente precisato che il mandato non copriva i negoziati relativi all'accesso al mercato (ivi compresi il «code-sharing» e il leasing, in quanto riferentisi ai diritti di traffico), alla capacità, alla designazione dei vettori aerei e alle tariffe.

20 Alcune dichiarazioni delle due istituzioni interessate venivano allegate al processo verbale della seduta del Consiglio durante la quale era stato conferito alla Commissione il summenzionato mandato negoziale. In una di tali dichiarazioni, formulata congiuntamente dalle due istituzioni (in prosieguo: la «dichiarazione comune del 1996»), si affermava che, per assicurare la continuità delle relazioni Stati membri/Stati Uniti d'America durante i negoziati comunitari e per poter disporre di una valida alternativa in caso di fallimento di tali negoziati, il vigente sistema di convenzioni bilaterali sarebbe stato mantenuto e sarebbe restato in vigore fino alla conclusione di un nuovo accordo diretto a vincolare la Comunità. In un'autonoma dichiarazione, la Commissione affermava di ritenere acquisita la competenza comunitaria in merito ai diritti di traffico aereo.

21 Finora non è stato concluso alcun accordo con gli Stati Uniti d'America in seguito al conferimento del mandato negoziale del 1996 alla Commissione.

22 Dal fascicolo emerge che la Comunità ha per contro concluso nel 1992 un accordo con il Regno di Norvegia e con il Regno di Svezia nel settore dell'aviazione civile, approvato con la decisione del Consiglio 22 giugno 1992, 92/384/CEE (GU L 200, pag. 20), che ha raggiunto in materia un'intesa di

massima con la Confederazione svizzera e che, al momento dell'introduzione del presente ricorso, stava negoziando con dodici paesi europei un accordo relativo alla creazione di uno «spazio aereo comune europeo».

L'accordo bilaterale in materia di trasporto aereo concluso tra il Regno di Svezia e gli Stati Uniti d'America

23 Il 16 dicembre 1944 è stato concluso tra il Regno di Svezia e gli Stati Uniti d'America un accordo bilaterale in materia di trasporto aereo, detto «accordo di tipo "Bermuda"», emendato nel 1954, nel 1958, nel 1966 e nel 1983 al fine di liberalizzare il traffico aereo internazionale (in prosieguo: l'«accordo del 1944»). Nella sua versione iniziale l'accordo del 1944 includeva in particolare clausole a norma delle quali la proprietà e il controllo effettivo delle società di trasporto aereo devono far capo all'altra parte, clausole di parità di trattamento ecc. Le modifiche apportate in seguito riguardavano segnatamente la libertà in materia di prezzo nonché in materia di traffico. Tuttavia i diritti di traffico delle compagnie statunitensi erano più estesi, in quanto riguardavano qualsiasi destinazione al di là di Stoccolma e di Göteborg (Svezia).

24 Dal fascicolo emerge che, nel 1992, gli Stati Uniti d'America hanno deciso di proporre a vari Stati europei la conclusione, con gli stessi, di un accordo bilaterale detto di «open sky». Un accordo di questo tipo doveva, da un lato, facilitare le alleanze tra i vettori statunitensi ed europei e, dall'altro, rispettare vari criteri definiti dal governo statunitense quali il libero accesso a tutte le rotte, la concessione dei diritti di rotta e di traffico illimitati, la fissazione dei prezzi in base a un sistema detto di «duplice approvazione» per le rotte aeree tra le parti contraenti, la possibilità di «code-sharing» ecc.

25 Nel corso del 1993 e del 1994, gli Stati Uniti d'America hanno intensificato i loro sforzi per concludere accordi bilaterali in materia di trasporto aereo, secondo la politica detta di «open sky», con il maggior numero possibile di Stati europei.

26 In una lettera del 17 novembre 1994, inviata agli Stati membri, la Commissione ha attirato l'attenzione di questi ultimi sugli effetti negativi che tali accordi bilaterali potevano comportare per la Comunità e ha preso posizione dichiarando che questo tipo di accordo poteva incidere sulla disciplina interna di quest'ultima. Ha aggiunto che la negoziazione di tali accordi poteva essere condotta in modo efficace e giuridicamente valido solo a livello comunitario.

27 Nel corso di negoziati condotti dal 24 al 26 aprile 1995, alcuni rappresentanti dei governi svedese e statunitense hanno raggiunto un accordo sulla modifica dell'accordo del 1944. Tale accordo è stato confermato successivamente mediante uno scambio di note diplomatiche.

28 Pertanto, nel 1995, sono state apportate le seguenti modifiche all'accordo del 1944 (in prosieguo: le «modifiche apportate nel 1995»). Nel corpo del testo di tale accordo, al fine di rendere quest'ultimo conforme al modello statunitense di accordo detto di «open sky», sono stati modificati o aggiunti gli artt. 1 (diritti di traffico), 2a (designazione e licenze), 3 (definizioni), 5 (applicazione delle leggi), 6 (revoca delle licenze), 7 (canoni d'uso), 8 (sicurezza), 9 (fissazione dei prezzi), 10 (concorrenza leale), 11 (possibilità commerciali), 12 (diritti doganali, imposte e tasse), 13 (servizi intermodali), 14 (concertazione) e 15 (risoluzione dei conflitti). Peraltro, gli allegati I e II dell'accordo del 1944, contenenti gli elenchi delle rotte e le possibilità di esercizio, sono stati modificati per essere adeguati al medesimo modello (ad esempio, per quanto riguarda le rotte, la flessibilità di esercizio, la rottura del carico, i voli charter). Infine, è stato aggiunto un allegato III, riguardante i principi relativi ai CRS.

29 L'art. 6 dell'accordo del 1944 dispone che ciascuna delle parti contraenti si riserva il diritto di rifiutare a una delle compagnie aeree dell'altra parte tutti i documenti di abilitazione o le licenze di esercizio, o di revocarle, quando essa riterrà non sufficientemente provato che una quota rilevante della proprietà e il controllo effettivo fanno capo a cittadini di una delle parti contraenti (in prosieguo: la «clausola relativa alla proprietà e al controllo delle compagnie aeree»).

Fase precontenziosa

30 Avendo appreso che i negoziati diretti a modificare l'accordo del 1944 avevano avuto esito positivo, il 6 giugno 1995 la Commissione ha inviato al governo svedese una lettera di diffida in cui affermava essenzialmente che, poiché la normativa comunitaria in materia di trasporto aereo aveva stabilito un sistema completo di norme diretto a instaurare un mercato interno in tale settore, gli Stati membri non disponevano più della competenza per concludere accordi bilaterali come quello che il Regno di Svezia aveva appena negoziato con gli Stati Uniti d'America. Inoltre, tale accordo, a suo avviso, sarebbe contrario al diritto comunitario primario e derivato.

31 Dato che il governo svedese, nella sua risposta del 10 luglio 1995, aveva contestato l'analisi della Commissione, il 21 aprile 1998 quest'ultima ha inviato al Regno di Svezia un parere motivato in cui concludeva che gli impegni bilaterali derivanti dalle modifiche apportate nel 1995 all'accordo del 1994 costituivano un'infrazione del diritto comunitario e invitava tale Stato membro a conformarsi al suddetto parere motivato entro due mesi a far data dalla sua notifica.

32 Poiché la risposta del governo svedese, datata 14 maggio 1998, veniva ritenuta insoddisfacente dalla Commissione, quest'ultima ha proposto il ricorso di cui trattasi.

Sulla necessità di pronunciarsi sull'esistenza di un nuovo accordo in seguito alle modifiche apportate nel 1995

33 La formulazione della domanda principale e della domanda in subordine della Commissione evidenzia che, a detta di quest'ultima, l'esame del merito di una delle due domande presuppone necessariamente una pronuncia della Corte su una questione preliminare, cioè se le modifiche apportate nel 1995 abbiano avuto l'effetto di trasformare l'accordo preesistente del 1944 in un nuovo accordo detto di «open sky», nel quale si inserirebbero le disposizioni dell'accordo del 1944 come successivamente modificate. Se un tale effetto si è realmente prodotto, la Corte, secondo la Commissione, dovrebbe soltanto statuire sulla domanda principale e valutare la compatibilità del nuovo accordo con le disposizioni comunitarie pertinenti in vigore nel 1995. In caso contrario, non ci sarebbe motivo di deliberare sulla domanda principale e la Corte dovrebbe allora statuire sulla domanda in subordine e valutare la compatibilità delle disposizioni figuranti nell'accordo del 1944 alla luce, in particolare, dell'art. 234 del Trattato.

34 Si deve tuttavia osservare che l'esame del merito della domanda principale non presuppone necessariamente una pronuncia della Corte sulla summenzionata questione preliminare.

35 A tale riguardo, dal fascicolo e dal dibattimento svoltosi dinanzi alla Corte emerge che le modifiche apportate nel 1995, descritte al punto 28 della presente sentenza, hanno avuto l'effetto di liberalizzare totalmente il trasporto aereo tra gli Stati Uniti d'America e il Regno di Svezia, garantendo il libero accesso a tutte le rotte esistenti tra tutti i punti siti in tali due Stati, senza limiti di capacità e frequenza, senza restrizioni quanto ai punti intermedi e ai punti situati al di qua o

al di là («behind, between and beyond rights»), e con tutti i cambi desiderati di aeromobile («change of gauge»). Questa libertà totale è stata completata dalle disposizioni relative alle possibilità per le compagnie aeree interessate di concludere accordi di «code sharing» e da disposizioni atte a stimolare la concorrenza o la parità di trattamento, ad esempio per i CRS.

36 Ne consegue che le modifiche apportate nel 1995 all'accordo del 1944 hanno stabilito il contesto di una cooperazione più stretta tra gli Stati Uniti d'America e il Regno di Svezia, da cui derivano nuovi e importanti obblighi internazionali per quest'ultimo.

37 Occorre inoltre sottolineare che le modifiche apportate nel 1995 attestano una rinegoziazione dell'accordo del 1944 nella sua interezza. Ne consegue che, se è vero che alcune disposizioni dell'accordo di cui trattasi non sono state formalmente emendate dalle modifiche apportate nel 1995 o hanno subíto solo marginali modifiche redazionali, gli impegni derivanti da tali disposizioni sono stati pur tuttavia confermati nel corso di tale rinegoziazione. Orbene, in una situazione di questo genere, viene interdetto agli Stati membri non solo di assumere nuovi impegni internazionali, ma anche di mantenere in vigore siffatti impegni se violano il diritto comunitario (v., in tal senso, sentenze 4 luglio 2000, causa C-62/98, Commissione/Portogallo, Racc. pag. I-5171, e causa C-84/98, Commissione/Portogallo, Racc. pag. I-5215).

38 L'osservazione contenuta nel punto precedente è valida, in particolare, per l'accesso alle rotte intracomunitarie riconosciuto alle compagnie aeree designate dagli Stati Uniti d'America. Anche se, come sostiene il governo svedese, il suddetto accesso trova origine in obblighi contratti prima del 1995, dalla sezione 1 dell'allegato I all'accordo del 1944, relativa all'elenco delle rotte, come modificato nel 1995, emerge che l'accesso dei vettori designati dagli Stati Uniti d'America alle rotte intracomunitarie è stato, quantomeno, confermato nuovamente nel 1995 nell'ambito dello scambio di diritti di traffico convenuto dai due Stati.

39 Lo stesso vale per la clausola relativa alla proprietà e al controllo delle compagnie aeree, la cui formulazione, come riportata al punto 29 della presente sentenza, già figurava nell'accordo del 1944. Peraltro deve essere ritenuto pacifico, secondo quanto giustamente osservato dall'avvocato generale ai paragrafi 136-138 delle sue conclusioni, che le modifiche apportate nel 1995 all'accordo del 1944 complessivamente considerato incidono sulla portata delle disposizioni, come la suddetta clausola, che non sono state formalmente emendate dalle suddette modifiche o lo sono state solo in misura limitata.

40 Ne deriva che l'insieme degli impegni internazionali posti in discussione nella domanda principale deve essere valutato alla luce delle disposizioni del diritto comunitario invocate dalla Commissione a sostegno di tale domanda che erano in vigore al momento dell'assunzione o della conferma di tali impegni, ossia, comunque, nel 1995.

41 Poiché la Corte è in grado di statuire in merito alla domanda principale, non è necessario deliberare sulla domanda in subordine. Infatti, come indica la sua formulazione, l'esame di quest'ultima non dipende dalla misura in cui venga accolta la domanda principale ma dal se la Corte si ritenga in condizione di pronunciarsi su tale domanda.

Sull'inadempimento risultante dalla violazione della competenza esterna della Comunità

42 La Commissione addebita al Regno di Svezia una violazione della competenza esterna della Comunità derivante dall'assunzione degli impegni controversi. Essa sostiene al riguardo che tale competenza deriva, da un lato, dalla necessità, ai sensi del parere 1/76, del 26 aprile 1977 (Racc. pag. 741), di concludere a livello

comunitario un accordo contenente siffatti obblighi e, dall'altro, dal fatto che gli accordi controversi incidono, ai sensi della sentenza 31 marzo 1971, causa 22/70, Commissione/Consiglio, detta «AETS» (Racc. pag. 263), sulle regole adottate dalla Comunità in materia di trasporto aereo.

Sull'asserita esistenza di una competenza esterna della Comunità ai sensi del parere 1/76

Argomenti delle parti

43 La Commissione osserva che, secondo il citato parere 1/76, chiarito dai pareri 1/94, del 15 novembre 1994 (Racc. pag. I-5267), e 2/92, del 24 marzo 1995 (Racc. pag. I-521), esiste una competenza esclusiva della Comunità a concludere un accordo internazionale anche in mancanza di disposizioni comunitarie nel settore interessato, qualora la conclusione di tale accordo sia necessaria al fine di realizzare gli obiettivi del Trattato in detto settore e questi ultimi non possano essere raggiunti mediante la semplice attuazione di regole comuni autonome.

44 Secondo la Commissione, come indicato nel citato parere 2/92, il ragionamento seguito nel parere 1/94, citato, emesso precedentemente, non inficia in alcun modo la conclusione del summenzionato parere 1/76. Il riferimento, di cui al punto 86 del citato parere 1/94, alla mancanza di un nesso indissolubile tra la realizzazione della libera prestazione dei servizi a favore dei cittadini degli Stati membri e la disciplina da riservare nella Comunità ai cittadini di paesi terzi riguarderebbe l'ambito dei servizi generalmente inteso. Orbene, nel settore del trasporto aereo, che implica per definizione movimenti transfrontalieri e in cui

l'internazionalizzazione è aumentata considerevolmente, sarebbe arduo distinguere tra questioni «interne» e questioni «esterne». Per questa ragione, d'altronde, in svariati casi, sarebbe risultato necessario che misure comunitarie relative ai trasporti aereo e marittimo prevedessero il trattamento da riservare ai vettori di paesi terzi e che venissero conclusi gli accordi relativi.

45 Le discriminazioni, le distorsioni della concorrenza e la destabilizzazione del mercato comunitario che deriverebbero dagli accordi bilaterali detti di «open sky» conclusi da taluni Stati membri dimostrerebbero che gli obiettivi perseguiti dalla politica comunitaria in materia di trasporto aereo non possono essere raggiunti prescindendo dalla conclusione di un accordo tra la Comunità e gli Stati Uniti d'America.

46 In particolare, gli accordi controversi, siano essi considerati individualmente o nella prospettiva dell'effetto cumulato determinato dagli impegni corrispondenti assunti da altri Stati membri, provocherebbero alcuni mutamenti nella struttura dei flussi di traffico verso gli Stati Uniti d'America e consentirebbero ai vettori statunitensi di operare sul mercato intracomunitario senza essere assoggettati a tutti gli obblighi del regime stabilito dalle norme comuni, ponendosi in tal modo in concorrenza con i loro colleghi comunitari.

47 Sarebbe facile stabilire la necessità di un'azione comunitaria nei riguardi dei paesi terzi, alla luce delle disposizioni del Trattato in materia di trasporti. Per quanto l'art. 84, n. 2, del Trattato non definisca anticipatamente il contenuto specifico delle disposizioni da adottare con riferimento al trasporto aereo, esso dichiarerebbe tuttavia espressamente applicabili le disposizioni procedurali di cui all'art. 75, n. 3, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 71, n. 2, CE). Il fatto che l'art. 84, n. 2, del Trattato conceda chiaramente alla Comunità il potere di concludere accordi di trasporto aereo con paesi terzi sarebbe stato, del resto, dimostrato dal suo impiego come base giuridica per concludere un tale accordo con il Regno di Norvegia e il Regno di Svezia nel 1992.

48 Il governo svedese contesta l'esistenza, ai sensi del citato parere 1/76, di una competenza esclusiva della Comunità a concludere accordi nel settore del trasporto aereo.

49 Secondo tale governo, se, una volta che il diritto comunitario abbia attribuito alla Comunità una competenza sul piano interno al fine di realizzare una precisa finalità, la Comunità è competente ad adottare gli impegni internazionali necessari per la realizzazione di tale finalità qualora essa abbia preliminarmente fatto ricorso alla propria competenza interna o usi contemporaneamente la suddetta competenza interna e la propria competenza esterna per adottare provvedimenti che rientrino nella realizzazione di una politica comune, questo non significa che la competenza esterna divenga pertanto automaticamente esclusiva. Infatti, secondo la giurisprudenza della Corte, come risulta dal citato parere 1/94, la competenza esterna esclusiva della Comunità non discende ipso facto dal suo potere di adottare norme interne. Da quel medesimo atto risulterebbe anche che il citato parere 1/76 riguarda il caso in cui la conclusione di un accordo internazionale sia necessaria al fine di realizzare un obiettivo del Trattato che non possa essere raggiunto mediante l'attuazione di autonome regole interne. In quel caso, la Comunità disporrebbe di una competenza esterna senza che ricorra la necessità di una previa adozione di norme interne da parte della stessa. Tuttavia, affinché tale competenza esterna della Comunità divenga esclusiva, sarebbe necessario che la Comunità ne abbia fatto uso.

50 Per quanto riguarda le ripercussioni di natura economica sulla concorrenza menzionate dalla Commissione, il governo svedese ritiene che esse non giustifichino una competenza esterna esclusiva della Comunità.

Giudizio della Corte

51 Occorre osservare che, per quanto riguarda il trasporto aereo, l'art. 84, n. 2, del Trattato si limita a prevedere un potere di azione della Comunità, che tuttavia subordina a una decisione preliminare del Consiglio.

52 Peraltro, se tale disposizione può essere utilizzata come fondamento normativo da parte del Consiglio per riconoscere alla Comunità il potere di concludere un accordo internazionale in materia di trasporto aereo in un caso determinato, per contro non si può ritenere che essa fondi di per sé una competenza comunitaria esterna in materia di trasporto aereo.

53 È indubbiamente vero che la Corte ha già statuito che la competenza della Comunità ad assumere impegni internazionali può non soltanto essere attribuita espressamente dal Trattato, ma altresì derivare implicitamente dalle sue disposizioni. Tale competenza esterna implicita esiste non solo in tutti i casi in cui i poteri inerenti alla competenza interna siano stati già esercitati al fine di adottare provvedimenti destinati all'attuazione delle politiche comuni, ma anche qualora i provvedimenti comunitari di carattere interno vengano emanati solo in occasione della stipulazione e dell'attuazione dell'accordo internazionale. Pertanto, la competenza ad impegnare la Comunità nei confronti dei paesi terzi può derivare, implicitamente, dalle disposizioni del Trattato relative alla competenza interna, se e in quanto la partecipazione della Comunità all'accordo internazionale sia necessaria alla realizzazione di uno degli obiettivi di quest'ultima (v. parere 1/76, cit., punti 3 e 4).

54 Nella sua giurisprudenza successiva, la Corte ha precisato che l'ipotesi contemplata nel citato parere 1/76 è quella in cui la competenza interna può essere esercitata utilmente soltanto contemporaneamente alla competenza esterna (parere 1/94, cit., punto 89), quando cioè è necessaria la conclusione di un accordo internazionale per realizzare determinati obiettivi del Trattato che non possono essere raggiunti mediante l'instaurazione di norme autonome.

55 Ciò non si verifica nel caso di specie.

56 Infatti, nessuna disposizione del Trattato impedisce alle istituzioni di organizzare, mediante le norme comuni da esse adottate, azioni concertate nei confronti degli Stati Uniti d'America né di prescrivere i comportamenti che gli Stati membri

devono adottare verso l'esterno, al fine di ovviare alle discriminazioni o alle distorsioni di concorrenza che potrebbero risultare dall'applicazione degli impegni assunti con gli Stati Uniti d'America da taluni Stati membri nell'ambito degli accordi detti di «open sky» (v. in tal senso, parere 1/94, cit., punto 79). Non è quindi provato che, date siffatte discriminazioni o distorsioni di concorrenza, gli obiettivi del Trattato nel settore del trasporto aereo non possano essere conseguiti mediante l'instaurazione di norme autonome.

57 D'altronde, il Consiglio nel 1992 ha potuto adottare il «terzo pacchetto» che, secondo la Commissione, ha realizzato il mercato interno del trasporto aereo fondato sulla libera prestazione dei servizi, senza che all'epoca sia apparso necessario ricorrere, a tale scopo, alla conclusione, da parte della Comunità, di un accordo con gli Stati Uniti d'America in materia di trasporto aereo. Al contrario, dal fascicolo emerge che il Consiglio, che in base al Trattato ha facoltà di operare in materia di trasporto aereo e di definire la portata dell'intervento della Comunità in tale contesto, non ha ritenuto necessario condurre negoziati con gli Stati Uniti d'America a livello comunitario (v. punto 18 della presente sentenza). Solo nel giugno 1996, quindi successivamente all'esercizio della competenza interna, il Consiglio ha autorizzato la Commissione a negoziare con gli Stati Uniti un accordo in materia di trasporto aereo, accordandole a tale scopo un mandato ristretto, pur avendo peraltro cura di precisare, nella dichiarazione comune del 1996 formulata dallo stesso e dalla Commissione, che il sistema delle convenzioni bilaterali con detto paese sarebbe stato mantenuto fino alla conclusione di un nuovo accordo diretto a vincolare la Comunità (v. punti 19 e 20 della presente sentenza).

58 La constatazione esposta ai punti precedenti non può essere rimessa in questione dal fatto che, negli atti adottati dal Consiglio con riferimento al mercato interno del trasporto aereo, esistano talune disposizioni relative ai cittadini di paesi terzi (v., ad esempio, punti 12-14 della presente sentenza). A causa del carattere relativamente limitato di tali disposizioni, non si può dedurre dalle stesse, a differenza di quanto sostenuto dalla Commissione, che la realizzazione della libera prestazione dei servizi in materia di trasporto aereo a favore dei cittadini degli Stati membri sia indissolubilmente legata alla disciplina da riservare nella Comunità ai cittadini di paesi terzi o nei paesi terzi ai cittadini degli Stati membri.

59 Ne consegue che, nella fattispecie, non si è in presenza di una situazione in cui la competenza interna poteva essere esercitata utilmente soltanto in via contestuale rispetto alla competenza esterna.

60 Tenuto conto di quanto sopra illustrato, si deve constatare che, all'epoca in cui il Regno di Svezia ha concordato con gli Stati Uniti d'America alcune modifiche apportate nel 1995, la Comunità non poteva sostenere l'esistenza di una competenza esterna esclusiva ai sensi del citato parere 1/76, per concludere un accordo di trasporto aereo con tale paese.

61 Pertanto, l'inadempimento relativo alla violazione di tale competenza da parte del Regno di Svezia è infondato.

Sull'asserita esistenza di una competenza esterna della Comunità ai sensi della giurisprudenza AETS

Argomenti delle parti

62 La Commissione sostiene che, grazie al contesto normativo introdotto dal «terzo pacchetto» di misure di liberalizzazione del trasporto aereo, il legislatore comunitario ha instaurato un insieme compiuto di norme comuni, le quali hanno consentito di creare il mercato interno del trasporto aereo fondato sulla libera prestazione dei servizi. Nell'ambito delle suddette norme comuni, la Comunità avrebbe determinato le condizioni per il funzionamento del mercato interno, in particolare per quanto riguarda le regole di accesso a tale mercato, sotto forma di diritti di traffico sulle tratte tra gli Stati membri e all'interno degli

stessi. Inoltre, un gran numero dei suddetti provvedimenti prevederebbe disposizioni relative ai vettori dei paesi terzi o ai paesi in cui e partendo dai quali detti vettori operano. A tale insieme di norme sarebbero inoltre da cumulare i regolamenti nn. 2299/89 e 95/93, come esempi di misure che prescrivono agli Stati membri i comportamenti da adottare nei riguardi dei paesi terzi.

63 Alla luce del sistema compiuto di norme comuni, gli Stati membri non sarebbero più competenti, a prescindere dal fatto che agiscano individualmente o collettivamente, per concludere accordi atti a incidere su dette norme mediante lo scambio di diritti di traffico e l'apertura dell'accesso al mercato intracomunitario a favore dei vettori dei paesi terzi. La negoziazione e la conclusione di siffatti accordi internazionali rientrerebbero pertanto nella competenza esclusiva della Comunità. A sostegno della propria tesi, la Commissione invoca in particolare la citata sentenza AETS nonché i citati pareri 1/94 e 2/92.

64 Secondo la Commissione, siffatti accordi internazionali, qualora non vengano adottati dalla Comunità, sono contrari al diritto comunitario e — dato il loro effetto discriminatorio — privano quest'ultimo della sua efficacia, provocano distorsioni di concorrenza e destabilizzano il mercato comunitario mediante la partecipazione a quest'ultimo di vettori aerei dei paesi terzi. I vettori statunitensi potrebbero quindi operare nella Comunità senza essere soggetti a tutti gli obblighi comunitari, il traffico sarebbe convogliato verso uno Stato membro a scapito degli altri Stati membri e verrebbe infranto l'equilibrio perseguito mediante l'introduzione di norme comuni.

65 Dai punti 25 e 26 del parere 2/91, del 19 marzo 1993 (Racc. pag. I-1061), risulterebbe che gli Stati membri non possono assumere impegni internazionali neppure per applicare la normativa comunitaria vigente, perché questo rischia di rendere quest'ultima eccessivamente rigida, ostacolandone l'adattamento e la modifica, circostanza che «incide» sulla stessa.

66 In subordine, la Commissione sostiene che, anche se non fosse stato stabilito un insieme compiuto di norme comuni, questo sarebbe irrilevante per l'esito del ricorso, poiché, come ha confermato la Corte ai punti 25 e 26 del suo citato parere 2/91, la competenza comunitaria si ritiene sussistente qualora la convenzione interessata si occupi di un settore già in gran parte disciplinato da norme comunitarie, gradualmente emanate, come avviene nel caso di specie.

67 Se la Corte dovesse tuttavia dichiarare che la normativa comunitaria non può essere ritenuta completa per il fatto che, come sostiene il Regno di Svezia, è carente di taluni elementi, che siano o meno accessori, nemmeno questo avrebbe un impatto determinante per l'esito del ricorso poiché, in tal caso, il Regno di Svezia non avrebbe potuto adottare da solo gli accordi controversi.

68 Il governo svedese ricorda che, secondo la citata sentenza AETS, gli Stati membri perdono il diritto di contrarre obblighi verso i paesi terzi a mano a mano che vengono adottate norme comuni su cui tali obblighi potrebbero incidere. Occorrerebbe quindi verificare se gli accordi controversi riguardino un ambito che è già oggetto di provvedimenti comunitari in cui rientrano disposizioni sul trattamento delle compagnie aeree di paesi terzi o di un'armonizzazione globale delle norme sul traffico aereo all'interno della Comunità.

69 Il governo svedese esamina minuziosamente il contenuto dei regolamenti formanti il «terzo pacchetto» di misure di liberalizzazione del trasporto aereo. Esso sostiene che i suddetti regolamenti non riguardano né i trasporti aerei con i paesi terzi né i diritti di traffico delle compagnie dei paesi terzi. Pertanto, gli accordi controversi non inciderebbero sul regime introdotto dal «terzo pacchetto».

70 Quanto alle disposizioni inerenti ai paesi terzi figuranti in alcuni regolamenti citati dalla Commissione, il governo svedese ritiene che gli accordi controversi non incidano sulle stesse e nemmeno sulle disposizioni di tali regolamenti relative alle bande orarie e ai CRS.

Giudizio della Corte

71 Si deve rammentare che, come veniva già affermato ai punti 51 e 52 della presente sentenza, se è vero che l'art. 84, n. 2, del Trattato non fonda una competenza comunitaria esterna in materia di trasporto aereo, ciò non toglie che esso prevede un potere di azione della Comunità in tale settore, pur subordinandolo a una decisione preliminare del Consiglio.

72 D'altronde, per l'adozione del «terzo pacchetto» normativo in materia di trasporto aereo, il Consiglio si è avvalso di tale disposizione quale fondamento normativo.

73 Orbene, la Corte ha già statuito, ai punti 16-18 e 22 della citata sentenza AETS, che la competenza della Comunità a concludere accordi internazionali deriva non solo da un'espressa previsione del Trattato ma può desumersi anche da altre disposizioni dello stesso e da atti adottati, in forza di queste disposizioni, dalle istituzioni della Comunità; che, in particolare, tutte le volte che, per la realizzazione di una politica comune prevista dal Trattato, la Comunità ha adottato disposizioni contenenti, sotto qualsivoglia forma, norme comuni, gli Stati membri non hanno più il potere — né individualmente, né collettivamente — di contrarre con i paesi terzi obblighi che incidano su dette norme o che ne alterino la portata, e che, infatti, a mano a mano che queste norme comuni

vengono adottate, la Comunità sola è in grado di assumere e di adempiere — con effetto per l'intera sfera in cui vige l'ordinamento giuridico comunitario — gli impegni contratti nei confronti dei paesi terzi.

74 Atteso che tale analisi implica il riconoscimento di una competenza esterna esclusiva per la Comunità in conseguenza dell'adozione di atti interni, occorre interrogarsi sulla questione se essa trovi applicazione anche nell'ambito di una disposizione come l'art. 84, n. 2, del Trattato, che attribuisce al Consiglio il potere di decidere «se, in quale misura e con quale procedura potranno essere prese opportune disposizioni» per il trasporto aereo, compreso, quindi, il traffico esterno.

75 Si deve osservare a tale riguardo che, se gli Stati membri fossero liberi di assumere impegni internazionali atti a incidere sulle norme comuni adottate sul fondamento dell'art. 84, n. 2, del Trattato, questo comprometterebbe la realizzazione della finalità perseguita dalle suddette norme e impedirebbe quindi alla Comunità di svolgere il proprio compito nella tutela dell'interesse comune.

76 Di conseguenza, le constatazioni effettuate dalla Corte nella citata sentenza AETS sono valide anche qualora il Consiglio, come nella fattispecie, abbia adottato norme comuni sul fondamento dell'art. 84, n. 2, del Trattato.

77 Occorre ancora definire a quali condizioni gli accordi internazionali presi in considerazione possano incidere sulla portata delle norme comuni o alterare la stessa e, di conseguenza, stabilire a quali condizioni la Comunità acquisisca una competenza esterna grazie all'esercizio della sua competenza interna.

78 Secondo la giurisprudenza della Corte, questo si verifica quando gli accordi internazionali rientrano nell'ambito di applicazione delle norme comuni (sentenza AETS, cit., punto 30) o comunque di un settore già in gran parte disciplinato da tali norme (parere 2/91, cit., punto 25). In quest'ultima ipotesi, la Corte ha statuito che gli Stati membri non possono, se non tramite le istituzioni comuni, assumere impegni internazionali e ciò anche se non vi siano contraddizioni tra questi ultimi e le norme comuni (parere 2/91, cit., punti 25 e 26).

79 Pertanto, allorché la Comunità include nei suoi atti legislativi interni clausole relative al trattamento da riservare ai cittadini di paesi terzi o conferisce espressamente alle proprie istituzioni una competenza a negoziare con i paesi terzi, essa acquista una competenza esterna esclusiva in misura corrispondente ai suddetti atti (citati pareri 1/94, punto 95, e 2/92, punto 33).

80 Lo stesso vale, anche in mancanza di clausola espressa che autorizzi le istituzioni a negoziare con i paesi terzi, quando la Comunità realizza un'armonizzazione completa in un determinato settore, poiché il mantenimento da parte degli Stati membri di una certa libertà di negoziare coi paesi terzi potrebbe incidere, ai sensi della precitata sentenza AETS, sulle norme comuni così adottate (v. citati pareri 1/94, punto 96, e 2/92, punto 33).

81 Per contro, dal ragionamento esposto ai punti 78 e 79 del citato parere 1/94 emerge che le eventuali distorsioni di flussi di servizi nel mercato interno che possono derivare da accordi bilaterali detti di «open sky» conclusi dagli Stati membri con paesi terzi non incidono di per sé sulle norme comuni adottate in tale settore e non possono quindi fondare una competenza esterna della Comunità.

82 Infatti nessuna disposizione del Trattato impedisce alle istituzioni di organizzare, mediante le norme comuni da esse adottate, azioni concertate nei confronti di paesi terzi o di prescrivere i comportamenti che gli Stati membri devono adottare verso l'esterno (parere 1/94, cit., punto 79).

83 È alla luce di tali considerazioni che occorre valutare se gli impegni internazionali assunti dal Regno di Svezia possano incidere sulle norme comuni menzionate dalla Commissione nell'ambito del ricorso di cui trattasi.

84 È pacifico che gli accordi controversi comportano uno scambio di diritti di quinta libertà in forza del quale una compagnia aerea designata dagli Stati Uniti d'America ha il diritto di trasportare passeggeri tra il Regno di Svezia e un altro Stato membro dell'Unione europea in occasione di un volo avente origine o destinazione negli Stati Uniti d'America. La Commissione sostiene, anzitutto, che tale impegno, considerato segnatamente nel contesto dell'effetto cumulato prodotto dall'insieme degli impegni bilaterali di questo tipo assunti dagli Stati membri con gli Stati Uniti d'America, poiché consente ai vettori aerei di quest'ultimo Stato di volare su rotte intracomunitarie senza dover soddisfare i requisiti previsti dal regolamento n. 2407/92, incide su tale regolamento nonché sul regolamento n. 2408/92.

85 Tale argomento deve essere respinto.

86 Come risulta dal suo titolo e dal suo art. 3, n. 1, il regolamento n. 2408/92 riguarda l'accesso alle rotte intracomunitarie dei soli vettori aerei comunitari, definiti dall'art. 2, lett. b), di detto regolamento come i vettori aerei titolari di una licenza d'esercizio valida rilasciata da uno Stato membro in forza del regolamento n. 2407/92. Secondo quanto emerge dai suoi artt. 1, n. 1, e 4, quest'ultimo regolamento sancisce i criteri per il rilascio, da parte degli Stati membri, delle

licenze d'esercizio relative ai vettori aerei stabiliti nella Comunità che, fatti salvi gli accordi e le convenzioni di cui la Comunità è parte contraente, sono di proprietà, direttamente o attraverso una partecipazione di maggioranza, di Stati membri e/o di cittadini di Stati membri e sono effettivamente controllati da questi Stati o da questi cittadini, nonché i criteri per il mantenimento in vigore delle suddette licenze.

87 Ne consegue che il regolamento n. 2408/92 non disciplina la concessione di diritti di traffico su rotte intracomunitarie a vettori extracomunitari. Parimenti, il regolamento n. 2407/92 non disciplina le licenze di esercizio dei vettori aerei extracomunitari che operano all'interno della Comunità.

88 Dato che gli accordi internazionali controversi non appartengono a un settore già disciplinato dai regolamenti nn. 2407/92 e 2408/92, non si può ritenere che incidano sui suddetti regolamenti per il motivo dedotto dalla Commissione.

89 Inoltre, il fatto stesso che tali due regolamenti non disciplinino la situazione dei vettori aerei di paesi terzi operanti all'interno della Comunità prova che, contrariamente a quanto sostiene la Commissione, il «terzo pacchetto» normativo non ha carattere compiuto.

90 La Commissione osserva, successivamente, che le discriminazioni e le distorsioni della concorrenza derivanti dagli accordi internazionali controversi, considerati nel loro effetto cumulato determinato dai corrispondenti impegni internazionali assunti da altri Stati membri, incidono sul funzionamento normale del mercato interno del trasporto aereo.

91 Tuttavia, come si è osservato al punto 81 della presente sentenza, tale genere di situazioni non incide sulle norme comuni e, quindi, non può fondare una competenza esterna della Comunità.

92 La Commissione sostiene, infine, che la legislazione comunitaria da essa invocata contiene numerose disposizioni relative ai paesi terzi e ai vettori aerei dei paesi terzi. Sarebbe questo il caso, in particolare, dei regolamenti nn. 2409/92, 2299/89 e 95/93.

93 A tale riguardo, si deve rilevare, in primo luogo, che, ai sensi dell'art. 1, n. 2, lett. a), del regolamento n. 2409/92, quest'ultimo non si applica alle tariffe aeree passeggeri e merci dei vettori aerei extracomunitari, ma tale restrizione veniva peraltro formulata indicando che era «fatto salvo il paragrafo 3» dello stesso articolo. A norma dell'art. 1, n. 3, del regolamento n. 2409/92, solo i vettori aerei comunitari sono autorizzati a introdurre nuovi prodotti o tariffe ridotte rispetto a quelle esistenti per prodotti identici.

94 Dalla combinazione di tali disposizioni risulta che il regolamento n. 2409/92, in modo indiretto ma certo, ha vietato ai vettori aerei di paesi terzi operanti nella Comunità di introdurre nuovi prodotti o tariffe ridotte rispetto a quelle esistenti per prodotti identici. Procedendo in tal modo, il legislatore comunitario ha limitato la libertà tariffaria di tali vettori qualora garantiscano rotte intracomunitarie in forza dei diritti di quinta libertà di cui dispongono. Di conseguenza, la Comunità, in misura corrispondente a quanto prescritto dall'art. 1, n. 3, del regolamento n. 2409/92, ha acquisito la competenza esclusiva ad assumere con i paesi terzi gli impegni che si riferiscono a tale limitazione della libertà tariffaria dei vettori extracomunitari.

95 Ne consegue che, dall'entrata in vigore del regolamento n. 2409/92, il Regno di Svezia non poteva più assumere da solo impegni internazionali riguardanti le tariffe applicabili su rotte intracomunitarie da vettori di paesi terzi.

96 Orbene, dal fascicolo emerge che il Regno di Svezia ha assunto un impegno di questo tipo in forza delle modifiche apportate nel 1995 all'art. 9 dell'accordo del 1944, che è stato riscritto. Procedendo in tal modo, detto Stato membro ha quindi violato la competenza esterna esclusiva della Comunità derivante dall'art. 1, n. 3, del regolamento n. 2409/92.

97 Tale constatazione non può essere rimessa in questione dal fatto che il suddetto art. 9 imponga, per i trasporti aerei ai quali si applica il regolamento n. 2409/92, l'osservanza di tale regolamento. Infatti, per quanto lodevole sia stata questa iniziativa del Regno di Svezia diretta a preservare l'applicazione del regolamento n. 2409/92, è tuttavia evidente che l'inadempimento di tale Stato membro risulta dal fatto che esso non era autorizzato ad assumere da solo un siffatto impegno, anche se il contenuto di quest'ultimo non è in contrasto con il diritto comunitario.

98 In secondo luogo, dagli artt. 1 e 7 del regolamento n. 2299/89 emerge che tale regolamento si applica, a condizione di reciprocità, anche ai cittadini di paesi terzi, quando propongono o utilizzano un CRS nel territorio della Comunità.

99 Mediante tale regolamento, la Comunità ha quindi acquisito la competenza esclusiva ad assumere con i paesi terzi gli obblighi relativi ai CRS proposti o utilizzati sul suo territorio.

100 Orbene, è indiscusso che le modifiche apportate nel 1995 all'accordo del 1944 hanno comportato che a quest'ultimo venisse annesso un allegato III riguardante i principi relativi ai CRS, compresi quelli che si applicano ai CRS proposti o utilizzati nel territorio del Regno di Svezia. Con tale operato, detto Stato membro ha violato la competenza esterna esclusiva della Comunità derivante dal regolamento n. 2299/89.

101 Né il fatto che il contenuto di tali impegni non sia in contrasto con il regolamento n. 2299/89, come sostiene il governo svedese, né il fatto che, nel memorandum per le consultazioni redatto nell'ambito delle negoziazioni sfociate nelle modifiche apportate nel 1995, venga indicato che il Regno di Svezia applicherà il suddetto allegato III solo in quanto sia compatibile con le norme comunitarie in materia di CRS sono tali da rimettere in questione la constatazione effettuata al punto precedente. Infatti, l'inadempimento del Regno di Svezia emerge dal fatto stesso ch'esso ha assunto gli impegni internazionali in materia di CRS menzionati al punto precedente.

102 Infine, in terzo luogo, come è stato sottolineato al punto 14 della presente sentenza, il regolamento n. 95/93, relativo all'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità, si applica, a condizione di reciprocità, ai vettori aerei di paesi terzi e, pertanto, la Comunità dispone, dall'entrata in vigore di tale regolamento, di una competenza esclusiva a concludere con paesi terzi accordi relativi a tale settore.

103 Tuttavia, come l'avvocato generale ha giustamente osservato al paragrafo 107 delle sue conclusioni, la Commissione non ha affatto dimostrato che la clausola relativa alla concorrenza leale figurante all'art. 10 dell'accordo del 1944, come modificato nel 1995, trovi applicazione anche per quanto riguarda l'allocazione delle bande orarie, secondo quanto essa sostiene.

104 Infatti, come la Corte ha affermato nel ricorso, il suddetto art. 10 include, al punto a), una disposizione generale diretta a garantire ai vettori aerei delle due

parti contraenti le stesse possibilità di concorrenza. La formulazione generale di tale clausola non consente, in mancanza di elementi rilevanti che attestino con chiarezza la volontà delle due parti, di desumerne un impegno in materia di allocazione di bande orarie contratto dal Regno di Svezia. Orbene, la Commissione ha invocato, a sostegno della propria asserzione, solo un rapporto dell'amministrazione statunitense secondo cui clausole di quel tipo normalmente disciplinano anche l'assegnazione delle bande orarie.

105 Di conseguenza, l'inadempimento contestato al Regno di Svezia per il motivo sopra dedotto appare infondato.

106 L'art. 5 del Trattato impone agli Stati membri di facilitare la Comunità nell'adempimento dei suoi compiti e di astenersi da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del Trattato.

107 Nel settore delle relazioni esterne, la Corte ha statuito che i compiti della Comunità e gli scopi del Trattato sarebbero compromessi nel caso in cui gli Stati membri potessero contrarre impegni internazionali comprendenti norme atte a incidere su disposizioni adottate dalla Comunità o ad alterarne la portata (v. parere 2/91, cit., punto 11; v. anche, in tal senso, sentenza AETS, cit., punti 21 e 22).

108 Dalle considerazioni che precedono risulta che il Regno di Svezia, avendo assunto impegni internazionali riguardanti le tariffe aeree praticate dai vettori designati dagli Stati Uniti d'America su rotte intracomunitarie nonché i CRS proposti o utilizzati sul territorio svedese, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 5 del Trattato nonché dei regolamenti nn. 2409/92 e 2299/89.

Sull'inadempimento derivante dalla violazione dell'art. 52 del Trattato

Argomenti delle parti

109 La Commissione sostiene che la clausola relativa alla proprietà e al controllo delle compagnie aeree è contraria all'art. 52 del Trattato, poiché il Regno di Svezia non concede ai cittadini degli altri Stati membri, e in particolare alle compagnie e alle imprese di detti Stati membri costituite in tali Stati membri e stabilite nel Regno di Svezia, il trattamento riservato ai cittadini svedesi, se la proprietà e il controllo di tali compagnie non fanno capo a cittadini svedesi o statunitensi.

110 Il governo svedese ritiene che l'art. 52 del Trattato presenterebbe interesse solo se la clausola relativa alla proprietà e al controllo delle compagnie aeree privilegiasse soggetti di diritto svedese a discapito di soggetti comunitari nell'ambito dell'esercizio della libertà di stabilimento nella Comunità ai sensi del suddetto art. 52. Orbene, a suo parere, tale clausola non comporta alcuna restrizione al diritto dei cittadini di altri Stati membri di stabilirsi nel Regno di Svezia e di far ivi esercitare compagnie aeree.

111 Invece, la possibilità per le autorità statunitensi di accordare diritti di traffico per voli verso gli Stati Uniti d'America e oltre tale destinazione rappresenterebbe un'altra questione, che non rientra nell'ambito di applicazione del Trattato. Il governo svedese sottolinea tuttavia che la clausola relativa alla proprietà e al controllo delle compagnie aeree non impedisce alle autorità svedesi di designare anche compagnie aeree la cui proprietà e controllo facciano capo ad altri soggetti di diritto comunitario. Tale clausola offrirebbe tuttavia alle autorità statunitensi

la possibilità di rifiutare l'accordo su una siffatta designazione. L'art. 52 del Trattato non può essere ritenuto pertinente per la concessione dei diritti di traffico da parte delle autorità statunitensi.

112 Ai sensi della clausola relativa alla proprietà e al controllo delle compagnie aeree, il Regno di Svezia avrebbe quindi il diritto di rifiutare diritti di traffico alle società designate dagli Stati Uniti d'America se la proprietà e il controllo di queste ultime non fanno capo a cittadini statunitensi o svedesi. Tale clausola non implicherebbe tuttavia che il Regno di Svezia si sia impegnato a rifiutare diritti di traffico in casi analoghi. Non gli sarebbe, beninteso, possibile, rifiutare i diritti di traffico a società designate dagli Stati Uniti d'America di cui la proprietà e il controllo facciano capo a cittadini comunitari. Allo stesso modo, la suddetta clausola comporterebbe per gli Stati Uniti d'America un diritto, e non un obbligo, di non accettare società designate dal governo svedese qualora non siano detenute o controllate da cittadini statunitensi o svedesi.

Giudizio della Corte

113 Per quanto riguarda l'applicabilità dell'art. 52 del Trattato nella fattispecie, occorre osservare che tale disposizione, la cui violazione viene addebitata al Regno di Svezia, si applica in materia di trasporto aereo.

114 Infatti, mentre l'art. 61 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 51 CE) esclude l'applicazione delle disposizioni del Trattato relative alla libera prestazione dei servizi ai servizi di trasporto, dato che questi ultimi sono regolati dalle disposizioni del titolo relativo ai trasporti, nessun articolo del Trattato esclude l'applicazione a detto settore delle disposizioni relative alla libertà di stabilimento.

115 L'art. 52 del Trattato è idoneo, in particolare, ad essere applicato alle compagnie aeree stabilite in uno Stato membro che forniscono servizi di trasporto aereo tra uno Stato membro e un paese terzo. Tutte le società stabilite in uno Stato membro ai sensi dell'art. 52 del Trattato sono soggette a tale disposizione, anche se l'oggetto della loro attività in tale Stato consiste nella prestazione di servizi verso paesi terzi.

116 Per quanto riguarda la questione se il Regno di Svezia abbia violato l'art. 52 del Trattato, occorre rammentare che, a termini di tale norma, la libertà di stabilimento implica l'accesso alle attività non salariate e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese, e in particolare di società ai sensi dell'art. 58, secondo comma, del Trattato CE (divenuto art. 48, secondo comma, CE) alle condizioni definite dalla legislazione dello Stato membro di stabilimento nei confronti dei propri cittadini.

117 Gli artt. 52 e 58 del Trattato garantiscono pertanto l'applicazione del trattamento nazionale nello Stato membro ospitante ai cittadini comunitari che abbiano esercitato la libertà di stabilimento e alle società ad essi equiparate (v. sentenza 21 settembre 1999, causa C-307/97, Saint-Gobain ZN, Racc. pag. I-6161, punto 35), e questo sia per quanto riguarda l'accesso ad un'attività professionale in occasione di un primo stabilimento sia per quanto attiene all'esercizio di detta attività da parte della persona stabilita nello Stato membro ospitante.

118 La Corte ha pertanto statuito che il principio del trattamento nazionale impone allo Stato membro che abbia stipulato con un paese terzo una convenzione internazionale bilaterale per evitare la doppia imposizione di concedere ai centri di attività stabili di società aventi sede in un altro Stato membro le agevolazioni previste dalla suddetta convenzione alle stesse condizioni praticate alle società

con sede nello Stato membro contraente (v. sentenze Saint-Gobain ZN, cit., punto 59, e 15 gennaio 2002, causa C-55/00, Gottardo, Racc. pag. I-413, punto 32).

119 Nella fattispecie, la clausola relativa alla proprietà e al controllo delle compagnie aeree consente in particolare agli Stati Uniti d'America di rifiutare tutti i documenti di abilitazione e le licenze di esercizio ad una compagnia aerea designata dal Regno di Svezia ma di cui una quota rilevante della proprietà e l'effettivo controllo non facciano capo a tale Stato membro o a cittadini svedesi o statunitensi, o di revocare tali documenti e licenze già rilasciati alla suddetta compagnia.

120 Non vi è alcun dubbio che le compagnie aeree stabilite nel Regno di Svezia di cui una quota rilevante e l'effettivo controllo facciano capo a uno Stato membro diverso dal Regno di Svezia o a cittadini di un tale Stato membro (in prosieguo: le «compagnie aeree comunitarie») possono essere pregiudicate da tale clausola.

121 Per contro, dalla formulazione della suddetta clausola emerge che gli Stati Uniti d'America, in via di principio, sono tenuti ad accordare i documenti di abilitazione e le licenze di esercizio richiesti alle compagnie aeree di cui una quota rilevante della proprietà e l'effettivo controllo facciano capo al Regno di Svezia o a cittadini svedesi (in prosieguo: le «compagnie aeree svedesi»).

122 Da quanto precede deriva che le compagnie aeree comunitarie possono sempre essere escluse dall'applicazione dell'accordo di trasporto aereo stipulato tra il Regno di Svezia e gli Stati Uniti d'America, laddove le compagnie aeree svedesi

beneficiano di tale applicazione. Di conseguenza, le compagnie aeree comunitarie subiscono una discriminazione che impedisce loro di beneficiare del trattamento nazionale nello Stato membro ospitante, vale a dire il Regno di Svezia.

123 Si deve aggiungere che tale discriminazione trova direttamente la propria origine non nell'eventuale comportamento degli Stati Uniti d'America ma nella clausola relativa alla proprietà e al controllo delle compagnie aeree che riconosce proprio agli Stati Uniti d'America il diritto di adottare un siffatto comportamento.

124 Ne consegue che la clausola relativa alla proprietà e al controllo delle compagnie aeree è contraria all'art. 52 del Trattato.

125 Pertanto, l'inadempimento contestato al Regno di Svezia a norma dell'art. 52 del Trattato risulta fondato.

126 Alla luce dell'insieme delle considerazioni sopra illustrate, si deve dichiarare che il Regno di Svezia, avendo assunto o avendo mantenuto in vigore, nonostante la rinegoziazione dell'accordo del 1944, impegni internazionali con gli Stati Uniti d'America:

— relativi alle tariffe aeree praticate dai vettori designati dagli Stati Uniti d'America su rotte intracomunitarie,

— relativi ai CRS proposti o utilizzati sul territorio svedese e

— diretti a riconoscere agli Stati Uniti d'America il diritto di rifiutare o di revocare i diritti di traffico nei casi in cui i vettori aerei designati dal Regno di Svezia non siano di proprietà di quest'ultimo o di cittadini svedesi,

è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza degli artt. 5 e 52 del Trattato nonché dei regolamenti nn. 2409/92 e 2299/89.

Sulle spese

127 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, il Regno di Svezia, rimasto sostanzialmente soccombente, va condannato alle spese.

128 Conformemente all'art. 69, n. 4, del regolamento di procedura, il Regno dei Paesi Bassi sopporta le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) Il Regno di Svezia, avendo assunto o avendo mantenuto in vigore, nonostante la rinegoziazione dell'accordo di trasporto aereo del 16 dicembre 1944 tra il Regno di Svezia e gli Stati Uniti d'America, impegni internazionali con gli Stati Uniti d'America:

— relativi alle tariffe aeree praticate dai vettori designati dagli Stati Uniti d'America su rotte intracomunitarie,

— relativi ai sistemi telematici di prenotazione proposti o utilizzati nel territorio svedese e

— diretti a riconoscere agli Stati Uniti d'America il diritto di rifiutare o di revocare i diritti di traffico nei casi in cui i vettori aerei designati dal Regno di Svezia non siano di proprietà di quest'ultimo o di cittadini svedesi,

è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza degli artt. 5 (divenuto art. 10 CE) e 52 (divenuto, in seguito a modifica, art. 43 CE) del medesimo, nonché dei regolamenti (CEE) del Consiglio 23 luglio 1992, n. 2409, sulle tariffe aeree per il trasporto di passeggeri e di merci, e 24 luglio 1989, n. 2299, relativo ad un codice di comportamento in materia di sistemi telematici di prenotazione, come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 29 ottobre 1993, n. 3089.

2) Per il resto, il ricorso è respinto.

3) Il Regno di Svezia è condannato alle spese.

4) Il Regno dei Paesi Bassi sopporta le proprie spese.

Puissochet Schintgen Gulmann

Edward La Pergola Jann

Skouris Macken Colneric

von Bahr Cunha Rodrigues

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 5 novembre 2002.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

G.C. Rodríguez Iglesias