

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

24 aprile 2007^{*}

Nella causa C-523/04,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE, proposto il 23 dicembre 2004,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. M. Huttunen e W. Wils, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dalla sig.ra H.G. Sevenster e dal sig. M. De Grave, in qualità di agenti,

^{*} Lingua processuale: l'olandese.

convenuto,

sostenuto da:

Repubblica francese, rappresentata dal sig. G. De Bergues e dalla sig.ra A. Hare, in qualità di agenti,

interveniante,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. P. Jann, C.W.A. Timmermans, K. Lenaerts, P. Kūris, E. Juhász e J. Klučka, presidenti di sezione, dai sigg. J.N. Cunha Rodrigues (relatore), K. Schiemann, J. Makarczyk, U. Lõhmus, E. Levits e A.Ó Caoimh, giudici,

avvocato generale: sig. P. Mengozzi

cancelliere: sig. R. Grass

vista la fase scritta del procedimento,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 16 novembre 2006,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- ¹ Con il suo ricorso la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di constatare che, avendo stipulato o avendo mantenuto in vigore, nonostante la rinegoziazione dell'accordo in materia di trasporto aereo concluso tra il Regno dei Paesi Bassi e gli Stati Uniti d'America il 3 aprile 1957 (*Tractatenblad* 1957, n. 53; in prosieguo: l'«accordo del 1957»), impegni internazionali con gli Stati Uniti:

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

— relativi ai sistemi telematici di prenotazione («Computerised reservation system»; in prosieguo: i «CRS») proposti o utilizzati nel territorio olandese e

- diretti a riconoscere agli Stati Uniti il diritto di revocare, sospendere o limitare i diritti di traffico nei casi in cui i vettori aerei designati dal Regno dei Paesi Bassi non siano di proprietà di quest'ultimo o di cittadini olandesi,

il Regno dei Paesi Bassi è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti a norma degli artt. 5 del Trattato CE (divenuto art. 10 CE) e 52 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 43 CE), nonché dei regolamenti (CEE) del Consiglio 23 luglio 1992, n. 2409, sulle tariffe aeree per il trasporto di passeggeri e di merci (GU L 240, pag 15), e 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).

- 2 Con ordinanza del presidente della Corte 6 giugno 2005, la Francia è stata ammessa a intervenire in giudizio a sostegno delle conclusioni dei Paesi Bassi.

Contesto normativo

- 3 L'art. 1 del regolamento n. 2299/89 così prevede:

«Il presente regolamento si applica a[i CRS] qualora siano offerti per l'uso e/o

utilizzati nel territorio delle Comunità per la distribuzione e la vendita di servizi di trasporto aereo indipendentemente:

- dallo status o dalla nazionalità del venditore del sistema,
- dalla fonte delle informazioni utilizzate o dall'ubicazione dell'unità centrale di elaborazione dati,
- dall'ubicazione geografica del servizio di trasporto aereo in questione».

⁴ Nondimeno, l'art. 7, nn. 1 e 2, dello stesso regolamento così dispone:

«1. Gli obblighi del venditore del sistema ai sensi degli articoli da 3 a 6 non si applicano al vettore associato di un paese terzo qualora il suo CRS non sia conforme al presente regolamento o non offra ai vettori aerei comunitari un trattamento equivalente a quello previsto dal presente regolamento.

2. Gli obblighi dei vettori associati e aderenti a norme dell'articolo 8 non si applicano al CRS controllato da vettori aerei di un paese terzo qualora al vettore associato o aderente non sia accordato in tale paese un trattamento equivalente a quello previsto dal presente regolamento e dal regolamento (CEE) n. 2672/88 della Commissione».

5 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.

6 I nn. 2 e 3 dello stesso articolo sono formulati nei termini seguenti:

«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».

7 L'art. 12 del regolamento n. 2409/92 prevede quanto segue:

«Il presente regolamento entra in vigore il 1° gennaio 1993».

I fatti della controversia

L'accordo del 1957

8 Il 3 aprile 1957 il Regno dei Paesi Bassi e gli Stati Uniti hanno concluso l'accordo del 1957.

9 Tale accordo è stato completato da un protocollo in data 31 marzo 1978 (*Tractatenblad* 1978, n. 55; in prosieguo: il «protocollo del 1978»), e modificato con scambi di note in data 13 ottobre e 22 dicembre 1987 (*Tractatenblad* 1988, n. 12), in data 29 gennaio e 13 marzo 1992 (*Tractatenblad* 1992, n. 63) e in data 14 ottobre 1992 (*Tractatenblad* 1992, n. 177; in prosieguo: lo «scambio di note dell'ottobre 1992»).

- 10 A sua volta, il protocollo del 1978 è stato modificato con un protocollo in data 11 giugno 1986 (*Tractatenblad* 1986, n. 88) nonché mediante lo scambio di note dell'ottobre 1992.
- 11 Lo scambio di note dell'ottobre 1992 ha modificato diverse disposizioni dell'accordo del 1957, in particolare gli artt. 1 (definizioni), 2 (conferimento di diritti), 3 (designazione), 4 (proprietà e controllo delle compagnie aeree), 6 (sicurezza), 7 (dazi doganali e oneri d'uso), 8 (concorrenza leale), 13 (risoluzione delle controversie) e 16 (denuncia), nonché il suo allegato contenente la tabella dei collegamenti aerei. Diverse modifiche sono state inoltre apportate al protocollo del 1978.
- 12 Per contro, lo scambio di note dell'ottobre 1992 non ha modificato le disposizioni dell'accordo del 1957 riguardanti le tariffe aeree e i CRS.
- 13 Tale scambio di note prevedeva che esso sarebbe stato applicabile provvisoriamente a partire dalla data della sua conclusione, vale a dire il 14 ottobre 1992. Poiché il Parlamento olandese ha ratificato tale scambio di note il 26 aprile 1993, quest'ultimo è entrato in vigore l'11 maggio 1993 (v. *Tractatenblad* 1993, nn. 84 e 85).

Le cause «open sky» e le loro conseguenze

- ¹⁴ Prima di avviare il presente procedimento nei confronti del Regno dei Paesi Bassi, la Commissione ha aperto un procedimento per inadempimento contro altri otto Stati membri che avevano concluso accordi in materia di trasporto aereo con gli Stati Uniti.
- ¹⁵ La Commissione ha inviato a ciascuno di tali Stati membri una lettera di diffida tra il giugno 1995 e il maggio 1996 e un parere motivato tra il marzo e l'aprile 1998 e ha proposto ricorso nei loro confronti il 18 dicembre 1998. Il Regno dei Paesi Bassi è intervenuto a sostegno dello Stato membro convenuto in ciascuna di tali cause. La Corte si è pronunciata su tali cause (cosiddette «cause “open sky”») il 5 novembre 2002 con le sentenze nelle cause C-466/98, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. I-9427); C-467/98, Commissione/Danimarca (Racc. pag. I-9519); C-468/98, Commissione/Svezia (Racc. pag. I-9575); C-469/98, Commissione/Finlandia (Racc. pag. I-9627); C-471/98, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-9681); C-472/98, Commissione/Lussemburgo (Racc. pag. I-9741); C-475/98, Commissione/Austria (Racc. pag. I-9797), e C-476/98, Commissione/Germania (Racc. pag. I-9855).
- ¹⁶ In queste ultime sette sentenze (il ricorso contro il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord riguardava una situazione a sé stante), la Corte ha dichiarato che, avendo assunto o avendo mantenuto in vigore, nonostante la rinegoziazione degli accordi esistenti, impegni internazionali con gli Stati Uniti relativi alle tariffe aeree

praticate dai vettori designati dagli Stati Uniti su rotte intracomunitarie, relativi ai CRS proposti o utilizzati sul territorio dello Stato membro convenuto e diretti a riconoscere agli Stati Uniti il diritto di revocare, sospendere o limitare i diritti di traffico nei casi in cui i vettori aerei designati dallo Stato membro convenuto non fossero di proprietà di quest'ultimo o dei suoi cittadini, gli Stati membri convenuti erano venuti meno agli obblighi ad essi incombenti in forza degli artt. 5 e 52 del Trattato nonché dei regolamenti n. 2409/92 e n. 2299/89, come modificato dal regolamento n. 3089/93.

- ¹⁷ A seguito di tali sentenze, la Commissione ha scritto al Regno dei Paesi Bassi il 25 novembre 2002, il 30 luglio 2004 e il 10 marzo 2005 chiedendo a quest'ultimo, da un lato, di non proseguire i negoziati bilaterali con gli Stati Uniti e, d'altro lato, di denunciare l'accordo del 1957.

Il procedimento precontenzioso e le conclusioni

- ¹⁸ Con riferimento allo scambio di note dell'ottobre 1992, il 19 gennaio 1999 la Commissione ha inviato al Regno dei Paesi Bassi una lettera di diffida alla quale tale Stato membro ha risposto con lettera 1° giugno 1999.
- ¹⁹ Il 24 ottobre 2000, la Commissione ha inviato un parere motivato al Regno dei Paesi Bassi, invitando quest'ultimo ad adottare i provvedimenti necessari per conformarsi a tale parere entro il termine di due mesi decorrente alla sua notifica. Il Regno dei Paesi Bassi ha risposto al parere motivato con lettera 23 febbraio 2001.

20 La Commissione ha proposto il presente ricorso il 23 dicembre 2004.

Sull'eccezione di irricevibilità, vertente sulla durata eccessiva del procedimento precontenzioso

Argomenti delle parti

21 Il Regno dei Paesi Bassi sottolinea la durata eccessiva del procedimento precontenzioso nella fattispecie. La Commissione avrebbe infatti lasciato trascorrere più di sei anni tra lo scambio di note dell'ottobre 1992 e l'invio della lettera di diffida (gennaio 1999), e più di quattro anni tra l'invio del parere motivato (ottobre 2000) e la proposizione del presente ricorso (dicembre 2004). In tal modo la Commissione avrebbe posto il Regno dei Paesi Bassi in una posizione a tal punto sfavorevole che essa avrebbe perduto il diritto di adire la Corte contro tale Stato membro nella presente causa.

22 Benché la Commissione abbia avviato nel 1995 procedimenti per inadempimento contro altri otto Stati membri nelle cause «open sky», essa non avrebbe allora contestato lo scambio di note dell'ottobre 1992. Aspettando più di sei anni prima di inviare una lettera di diffida al Regno dei Paesi Bassi, la Commissione avrebbe suscitato il legittimo affidamento del governo olandese sul fatto che non sussistessero contrasti con la normativa comunitaria.

- 23 La Commissione non si sarebbe conformata all'obbligo di rispettare un termine ragionevole, che rientra nel principio di buona amministrazione e deriva dal principio della certezza del diritto.
- 24 Secondo il Regno dei Paesi Bassi, sostenuto su questo punto dal governo francese, l'accordo del 1957, come modificato, offrirebbe certezza del diritto ai vettori aerei interessati, che da esso trarrebbero un accesso al mercato americano. Nel frattempo, la Commissione avrebbe approvato l'alleanza tra le imprese KLM Royal Dutch Airlines (in prosieguo: la «KLM») e Northwest Airlines. Per gli Stati Uniti gli impegni contenuti in tale accordo condizionano la concessione dell'«immunità antitrust» necessaria per tale alleanza. La denuncia dell'accordo del 1957 comporterebbe la revoca immediata di tale «immunità antitrust» da parte delle autorità americane e renderebbe illusoria la prospettiva di ottenere un'immunità di questo tipo per la cooperazione tra le imprese KLM e Air France (già approvata dalla Commissione). I danni provocati dalla revoca di tale «immunità antitrust» ammonterebbero a diversi milioni di euro.
- 25 La Commissione controbatte che, secondo una giurisprudenza costante, essa non è tenuta al rispetto di termini prestabiliti nell'applicazione dell'art. 226 CE.
- 26 Peraltro, il fatto che la Commissione abbia avviato il procedimento di inadempimento contro il Regno dei Paesi Bassi più tardi rispetto agli altri otto Stati membri non avrebbe sfavorito quest'ultimo, al contrario. Rispetto agli altri otto Stati membri, il Regno dei Paesi Bassi avrebbe avuto il vantaggio di disporre di un periodo ulteriore per evitare la proposizione di un ricorso denunciando lo scambio di note dell'ottobre 1992.

Giudizio della Corte

- 27 È vero che, in taluni casi, una durata eccessiva del procedimento precontenzioso di cui all'art. 226 CE può aumentare, per lo Stato di cui trattasi, le difficoltà per confutare gli argomenti della Commissione e può violare quindi i diritti della difesa. Nella fattispecie, tuttavia, il governo olandese non ha dimostrato che la durata inusuale del procedimento abbia avuto incidenze sul modo in cui ha organizzato la sua difesa (v., in questo senso, sentenze 16 maggio 1991, causa C-96/89, Commissione/Paesi Bassi, Racc. pag. I-2461, punti 15 e 16, nonché Commissione/Austria, cit., punto 36).
- 28 Occorre, inoltre, sottolineare che il procedimento per inadempimento si basa sull'accertamento oggettivo dell'inosservanza da parte di uno Stato membro degli obblighi impostigli dal diritto comunitario e che il principio del rispetto del legittimo affidamento, in un caso come quello di specie, non può essere fatto valere da uno Stato membro per ostacolare l'accertamento oggettivo del mancato rispetto da parte sua degli obblighi impostigli dal Trattato CE o da un atto di diritto derivato, poiché l'ammissione di tale giustificazione contrasterebbe con l'obiettivo perseguito dal procedimento di cui all'art. 226 CE (v., in questo senso, sentenza Commissione/Austria, cit., punto 38).
- 29 La circostanza che la denuncia dell'accordo del 1957 potrebbe comportare la revoca dell'«immunità antitrust» da parte delle autorità americane e gli eventuali danni che da ciò deriverebbero sono irrilevanti ai fini della ricevibilità del presente ricorso. Tale ricorso, infatti, basato sull'art. 226 CE, mira esclusivamente a far constatare una violazione del diritto comunitario risultante dagli impegni assunti tra il Regno dei Paesi Bassi e gli Stati Uniti.

30 Pertanto, tale eccezione dev'essere respinta.

Sull'argomento vertente sugli sviluppi verificatisi successivamente al parere motivato

Argomenti delle parti

31 Il Regno dei Paesi Bassi, sostenuto dal governo francese, adduce che la Commissione ha proposto il presente ricorso senza tenere sufficientemente conto degli sviluppi verificatisi successivamente al parere motivato. In effetti, dopo la pronuncia delle sentenze nelle cause «open sky», il 5 giugno 2003 il Consiglio dell'Unione europea avrebbe conferito alla Commissione due mandati per negoziare accordi in materia di trasporto aereo con gli Stati Uniti e con gli altri Stati terzi, mandati delimitati dal regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, n. 847, relativo alla negoziazione e all'applicazione di accordi in materia di servizi aerei stipulati dagli Stati membri con i paesi terzi (GU L 157, pag. 7). La Commissione avrebbe più volte chiesto agli Stati membri di astenersi dal condurre negoziati bilaterali in materia di trasporto aereo, al fine di non compromettere i negoziati comunitari in corso.

32 Qualora la Corte accogliesse il presente ricorso, il Regno dei Paesi Bassi sarebbe tenuto ad annullare le disposizioni giudicate contrarie al diritto comunitario.

Ciò metterebbe tale Stato membro in una situazione impossibile. Negoziando un annullamento di questo tipo con gli Stati Uniti, il Regno dei Paesi Bassi interferirebbe con i negoziati comunitari in corso.

33 Sempre secondo il Regno dei Paesi Bassi, sostenuto dal governo francese, nel presente procedimento la Commissione non avrebbe tenuto conto né dei due mandati a negoziare conferiti dal Consiglio alla Commissione nel giugno 2003, né del regolamento n. 847/2004. Così, non vi sarebbe stata alcuna valutazione riguardo ai considerevoli danni che potrebbero essere causati alle compagnie aeree da una denuncia degli accordi bilaterali in materia di trasporto aereo.

34 Il principio di leale cooperazione tra le istituzioni della Comunità e gli Stati membri, sancito all'art. 5 del Trattato, si applicherebbe a condizioni di reciprocità, cosicché anche la Commissione sarebbe tenuta a cooperare per preservare l'efficacia del diritto comunitario. Non si avrebbe leale cooperazione qualora la Commissione impedisse di fatto al Regno dei Paesi Bassi di conformarsi ai propri obblighi comunitari. Proponendo il presente ricorso, benché gli Stati membri e il Consiglio le avessero fornito gli strumenti per rendere il trasporto aereo transatlantico conforme al diritto comunitario, la Commissione avrebbe violato l'art. 5 del Trattato.

35 La denuncia dell'accordo del 1957 comporterebbe un vuoto giuridico che sarebbe pregiudizievole per gli interessi del Regno dei Paesi Bassi nonché per quelli degli Stati membri. Anche laddove rimanesse la possibilità di voli in base al principio di

cortesía, come suggerisce la Commissione, l'applicazione di tale principio non consentirebbe piú ai vettori aerei comunitari di avere la certezza del diritto e la sicurezza economica garantite dall'esistenza di un accordo come quello di cui trattasi. L'approvazione dei loro programmi aeronautici dovrebbe essere rinnovata ad ogni stagione e diverrebbe incerta. L'approvazione o il diniego delle loro condizioni di esercizio provocherebbe un onere amministrativo supplementare ed esporrebbe i vettori aerei comunitari al diniego di taluni voli da parte delle autorità degli Stati Uniti.

³⁶ La Commissione controbatte che, nelle lettere inviate al Regno dei Paesi Bassi il 25 novembre 2002, il 30 luglio 2004 e il 10 marzo 2005, essa avrebbe chiesto a tale Stato membro di non avviare negoziati con gli Stati Uniti, ma di avvalersi delle clausole di denuncia previste dall'accordo del 1957. Ciò non porrebbe il Regno dei Paesi Bassi in una situazione insostenibile.

³⁷ Peraltro, il timore che la denuncia di tale accordo provochi un vuoto giuridico sarebbe priva di fondamento. Qualora non fosse concluso un nuovo accordo tra la Comunità e gli Stati Uniti, i voli resterebbero possibili in base al principio di cortesía.

Giudizio della Corte

³⁸ Oltre alle considerazioni espone al punto 29 della presente sentenza, occorre ricordare che le norme di cui all'art. 226 CE devono essere applicate senza che la

Commissione sia tenuta ad osservare un termine prestabilito. Nella fattispecie la Commissione ha spiegato di aver deciso di attendere le sentenze pronunciate dalla Corte nel 2002 nelle cause «open sky», nonché le reazioni del governo olandese a tali sentenze, prima di presentare il ricorso in esame. Così facendo la Commissione non ha esercitato il potere discrezionale di cui dispone in forza dell'art. 226 CE in maniera contraria al Trattato.

³⁹ Secondo una costante giurisprudenza, la sussistenza di un inadempimento dev'essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato e la Corte non può tener conto dei mutamenti successivi (v., in particolare, sentenza 14 luglio 2005, causa C-433/03, Commissione/Germania, Racc. pag. I-6985, punto 32 e giurisprudenza citata).

⁴⁰ Nella fattispecie, il termine fissato nel parere motivato è scaduto il 24 dicembre 2000, cosicché gli sviluppi ricordati dal Regno dei Paesi Bassi sono irrilevanti ai fini della presente controversia.

⁴¹ Tale argomento dev'essere pertanto respinto.

Nel merito

Sulla necessità di pronunciarsi sull'esistenza di un nuovo accordo in seguito alle modifiche apportate dallo scambio di note dell'ottobre 1992

Argomenti delle parti

⁴² Secondo la Commissione, le modifiche apportate dallo scambio di note dell'ottobre 1992 hanno radicalmente mutato la natura dell'accordo del 1957, trasformandolo in un accordo completamente nuovo di tipo «open sky», vale a dire un accordo che doveva rispettare vari criteri definiti dal governo degli Stati Uniti, quali il libero accesso a tutte le rotte, la concessione di illimitati diritti di rotta e di traffico, la fissazione dei prezzi in base a un sistema detto di «doppia disapprovazione» per le rotte aeree tra le parti contraenti e la possibilità di «code-sharing». Tali modifiche avrebbero avuto l'effetto di creare il contesto di una cooperazione più stretta tra gli Stati Uniti e il Regno dei Paesi Bassi, da cui derivano, per quest'ultimo, nuovi e importanti obblighi internazionali. Le dette modifiche attesterebbero una rinegoziazione dell'accordo del 1957 nella sua interezza. In una situazione di questo genere, sarebbe vietato agli Stati membri non solo assumere nuovi impegni internazionali, ma anche mantenere in vigore siffatti impegni qualora essi violino il diritto comunitario.

⁴³ Il Regno dei Paesi Bassi contesta che lo scambio di note dell'ottobre 1992 costituisca un nuovo accordo. A suo parere, l'accordo del 1957 in quanto tale è rimasto intatto.

Le disposizioni che sono state ad esso aggiunte consoliderebbero elementi che comparivano nell'accordo iniziale. Gli adeguamenti dell'ottobre 1992 costituirebbero la conclusione della liberalizzazione avviata già da diversi anni a favore delle compagnie dei due Paesi contraenti. L'accordo del 1957 avrebbe già contenuto, prima del 1992, gli elementi essenziali di un accordo di tipo «open sky», cosicché lo scambio di note dell'ottobre 1992 non avrebbe avuto l'effetto di trasformarlo in un nuovo accordo di questo tipo.

- 44 A parere del Regno dei Paesi Bassi, poiché l'accordo del 1957 è anteriore al 1° gennaio 1958, esso rientrerebbe nell'ambito dell'art. 307, primo comma, CE, secondo cui il Trattato CE non ha incidenza sull'obbligo dello Stato membro interessato di rispettare i diritti conferiti a Stati terzi da una convenzione conclusa prima dell'entrata in vigore del Trattato CEE. Lo stesso varrebbe con riferimento alla normativa derivata successiva: la mera esistenza di tale normativa non avrebbe l'effetto di imporre ad uno Stato membro di denunciare impegni assunti nei confronti di Stati terzi.

Giudizio della Corte

- 45 Si deve constatare che l'accordo del 1957 non conteneva originariamente alcuna disposizione relativa ai CRS. Lo scambio di note del 29 gennaio e del 13 marzo 1992 ha aggiunto a tale accordo un allegato relativo ai principi di non discriminazione e di concorrenza nell'ambito dei CRS. Lo scambio di note dell'ottobre 1992 non ha apportato alcuna modifica a tale allegato.

- ⁴⁶ Del pari le disposizioni dell'accordo del 1957 relative alle tariffe aeree, vale a dire quelle previste all'art. 11 di tale accordo, derivano dallo scambio di note del 29 gennaio e del 13 marzo 1992, senza che lo scambio di note dell'ottobre 1992 contenga disposizioni in materia.
- ⁴⁷ È vero che, nel suo ricorso, la Commissione riconosce che lo scambio di note dell'ottobre 1992 ha lasciato inalterate le disposizioni relative ai CRS ed alle tariffe aeree che compaiono nell'accordo del 1957, come modificato prima dello scambio di note dell'ottobre 1992.
- ⁴⁸ Peraltro, come l'avvocato generale ha rilevato al paragrafo 136 delle sue conclusioni, lo scambio di note dell'ottobre 1992 esprime la volontà delle parti contraenti non di sostituire il precedente accordo, ma unicamente di emendarne alcune, seppur rilevanti, disposizioni.
- ⁴⁹ Dal fascicolo emerge che le modifiche apportate nell'ottobre 1992 all'accordo del 1957, descritte al punto 11 della presente sentenza, hanno avuto l'effetto di liberalizzare totalmente il trasporto aereo tra gli Stati Uniti e il Regno dei Paesi Bassi, 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.

- 50 Ne consegue che le modifiche apportate nell'ottobre 1992 all'accordo del 1957 hanno creato il contesto di una cooperazione più stretta tra gli Stati Uniti e il Regno dei Paesi Bassi, da cui derivano nuovi e importanti obblighi internazionali per quest'ultimo.
- 51 Occorre inoltre sottolineare che le modifiche apportate nell'ottobre 1992 attestano una rinegoziazione dell'accordo del 1957 nella sua interezza. Se è vero che talune disposizioni dell'accordo di cui trattasi non sono state formalmente emendate dalle modifiche apportate nell'ottobre 1992 o hanno subito solo marginali modifiche redazionali, nondimeno gli impegni derivanti da tali disposizioni sono stati confermati nel corso di tale rinegoziazione. Orbene, in una situazione di questo genere, è fatto divieto agli Stati membri non solo di assumere nuovi impegni internazionali, ma anche di mantenere in vigore siffatti impegni laddove essi violino il diritto comunitario.
- 52 Deve, inoltre, ritenersi accertato che le modifiche apportate nell'ottobre del 1992 all'accordo del 1957 influiscono nel loro complesso sulla portata di talune delle disposizioni che non sono state formalmente emendate da tali modifiche o che lo sono state solo in modo limitato.
- 53 Ne deriva che l'insieme degli impegni internazionali posti in discussione nel presente ricorso dev'essere valutato alla luce delle disposizioni del diritto comunitario invocate dalla Commissione a sostegno di tale ricorso (v., in questo senso, citate sentenze Commissione/Danimarca, punti 36-42; Commissione/Svezia, punti 34-40; Commissione/Finlandia, punti 36-42; Commissione/Belgio, punti 47-53; Commissione/Lussemburgo, punti 42-48, e Commissione/Austria, punti 46-52).

- 54 Risulta da tale analisi che l'argomento del governo olandese attinente all'art. 307, primo comma, CE è infondato.

Sull'inadempimento risultante dalla violazione della competenza esterna della Comunità

Argomenti delle parti

- 55 La Commissione considera che, ogniqualvolta che, per la realizzazione di una politica comune prevista dal Trattato CE, la Comunità ha adottato disposizioni contenenti, sotto qualsivoglia forma, norme comuni, gli Stati membri non hanno più il potere di contrarre con gli Stati terzi obblighi che incidano su dette norme o che ne alterino la portata. In proposito, la Commissione addebita al Regno del Paesi Bassi una violazione della competenza esterna esclusiva della Comunità per gli impegni internazionali con gli Stati Uniti relativi, da un lato, alle tariffe aeree praticate dai vettori designati dagli Stati Uniti su rotte intracomunitarie e, d'altro lato, relativi ai CRS proposti o utilizzati nel territorio olandese.

56 Per quanto riguarda le tariffe aeree, la Commissione sostiene nella sua richiesta che, a partire dall'entrata in vigore del regolamento n. 2409/92, il Regno dei Paesi Bassi non poteva più assumere né mantenere in vigore impegni internazionali riguardanti le tariffe aeree praticate dai vettori di Stati terzi sulle rotte intracomunitarie. Nondimeno, l'art. 11 dell'accordo del 1957, come modificato dallo scambio di note del 29 gennaio e del 13 marzo 1992 e dall'art. 6 del protocollo del 1978, conterrebbe un impegno di questo tipo. Inoltre, al momento della conclusione dello scambio di note dell'ottobre del 1992, il Regno dei Paesi Bassi avrebbe mantenuto in vigore tale disposizione. Tale Stato membro avrebbe così violato la competenza esterna esclusiva conferita alla Comunità dall'art. 1, n. 3, del regolamento n. 2409/92.

57 Quanto ai CRS, la Commissione afferma che il Regno dei Paesi Bassi ha mantenuto in vigore l'allegato dell'accordo del 1957, che ripropone i principi dei CRS, all'atto della rinegoziazione del detto accordo nell'ottobre del 1992. In tal modo, il Regno dei Paesi Bassi avrebbe violato la competenza esterna esclusiva risultante per la Comunità dal regolamento n. 2299/89.

58 Il Regno dei Paesi Bassi sostiene che, allo stato attuale del diritto, la competenza a concludere accordi bilaterali resterebbe acquisita per gli Stati membri fino a che la Commissione non sia stata investita di un espresso mandato. La situazione sarebbe diversa solo nel caso in cui norme comuni potessero essere pregiudicate dagli obblighi bilaterali di uno Stato membro, il che non sussisterebbe nella fattispecie.

- 59 Anche ammesso che la Comunità possa derivare una competenza esterna esclusiva dall'adozione di una normativa interna comunitaria, una competenza siffatta interverrebbe solo a partire dall'entrata in vigore della detta normativa. Essendo entrato in vigore il 1° gennaio 1993, il regolamento n. 2409/92 non avrebbe potuto avere influenza per il Regno dei Paesi Bassi nell'ottobre 1992.
- 60 Nella sua replica, la Commissione invoca per analogia la sentenza 18 dicembre 1997, causa C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie* (Racc. pag. I-7411, punto 45), nella quale la Corte ha già giudicato che, in pendenza del termine per la trasposizione di una direttiva, gli Stati membri devono astenersi dall'adottare disposizioni che possano compromettere gravemente il risultato prescritto dalla direttiva stessa. La Commissione rileva in proposito che il Parlamento olandese ha ratificato lo scambio di note dell'ottobre 1992 il 26 aprile 1993, vale a dire successivamente al 1° gennaio 1993, data di entrata in vigore del regolamento n. 2409/92.
- 61 Il Regno dei Paesi Bassi, sostenuto in proposito dal governo francese, ribatte a questo argomento adducendo che far valere per la prima volta nella replica, come fa la Commissione, che la competenza esterna esclusiva della Comunità trae origine al momento dell'adozione del regolamento n. 2409/92, piuttosto che al momento della sua entrata in vigore, costituisce un motivo nuovo che mira a modificare l'oggetto della controversia e la cui proposizione è vietata dall'art. 42, n. 2, del regolamento di procedura. In ogni caso, la citata sentenza *Inter-Environnement Wallonie* non sarebbe pertinente nella fattispecie, da un lato, poiché la presente causa riguarda un regolamento e non una direttiva e, d'altro lato, perché nessuna disposizione dell'accordo del 1957 è idonea a pregiudicare seriamente l'ottenimento del risultato prescritto dal regolamento n. 2409/92. Infine, la ratifica dello scambio di note dell'ottobre 1992 da parte del Parlamento olandese sarebbe priva di pertinenza giacché tale scambio di note era già applicato dal 14 ottobre 1992.

Giudizio della Corte

⁶² Per quanto attiene, in primo luogo, alle tariffe aeree, si deve rilevare 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; tuttavia tale restrizione viene peraltro formulata indicando che è «fatto salvo il paragrafo 3» dello stesso articolo. A norma del n. 3 del medesimo articolo, solo i vettori aerei comunitari sono autorizzati a introdurre nuovi prodotti o tariffe ridotte rispetto a quelle esistenti per prodotti identici.

⁶³ Dal combinato di tali disposizioni risulta che il regolamento n. 2409/92, in modo indiretto ma sicuro, ha vietato ai vettori aerei di Stati 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. Con ciò 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 gli Stati terzi gli impegni che si riferiscono a tale limitazione della libertà tariffaria dei vettori extracomunitari.

64 Ne consegue che, dall'entrata in vigore del regolamento n. 2409/92, il Regno dei Paesi Bassi non poteva più assumere da solo né mantenere in vigore, nonostante la rinegoziazione dell'accordo del 1957, impegni internazionali riguardanti le tariffe praticate su rotte intracomunitarie da vettori di Stati terzi.

65 Orbene, un impegno di questo tipo risulta dall'art. 11 dell'accordo del 1957, come modificato dallo scambio di note del 29 gennaio e del 13 marzo 1992 e dall'art. 6 del protocollo del 1978. Il Regno dei Paesi Bassi ha mantenuto in vigore tale impegno, nonostante la rinegoziazione dell'accordo del 1957, conclusasi con lo scambio di note dell'ottobre 1992. Agendo in tal modo, il Regno dei Paesi Bassi ha quindi violato la competenza esterna esclusiva della Comunità derivante dall'art. 1, n. 3, del regolamento n. 2409/92 (v., in questo senso, citate sentenze Commissione/Danimarca, punti 97-100; Commissione/Svezia, punti 93-96; Commissione/Finlandia, punti 98-101; Commissione/Belgio, punti 110-113; Commissione/Lussemburgo, punti 103-106; Commissione/Austria, punti 112-115, e Commissione/Germania, punti 123-126).

66 Siffatta conclusione non può essere messa in discussione dall'argomento del governo olandese secondo cui lo scambio di note dell'ottobre 1992 sarebbe avvenuto prima dell'entrata in vigore del regolamento n. 2409/92. Infatti, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 153-158 delle sue conclusioni, anche se tale scambio di note era applicato provvisoriamente a partire dal 14 ottobre 1992, l'accordo tra il Regno dei Paesi Bassi e gli Stati Uniti è stato definitivamente concluso solo dopo la ratifica ad opera del Parlamento olandese, vale a dire il 26 aprile 1993. Orbene, tale data è successiva all'entrata in vigore del regolamento n. 2409/92.

⁶⁷ Per quanto attiene, in secondo luogo, ai CRS, la Commissione conclude che la Corte voglia constatare che il Regno dei Paesi Bassi è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti a norma del regolamento n. 2299/89, come modificato dal regolamento n. 3089/93.

⁶⁸ Il regolamento n. 3089/93 è stato adottato il 29 ottobre 1993 ed è entrato in vigore, ai sensi delle disposizioni del suo art. 2, n. 1, l'11 dicembre 1993.

⁶⁹ Sia che si tratti dell'adozione che dell'entrata in vigore del detto regolamento, entrambe tali date sono successive alla ratifica dello scambio di note dell'ottobre 1992. Ne consegue che la competenza esterna esclusiva, fatta valere dalla Commissione, non poteva risultare dal regolamento n. 3089/93.

⁷⁰ Di conseguenza, occorre valutare la censura riguardante i CRS solo in funzione del regolamento n. 2299/89, senza tener conto del regolamento n. 3089/93.

71 Dagli artt. 1 e 7 del regolamento n. 2299/89 emerge che tale regolamento si applica, a condizione di reciprocità, anche ai cittadini di Stati terzi, quando propongono o utilizzano un CRS sul territorio della Comunità.

72 Per effetto del detto regolamento, la Comunità ha quindi acquisito la competenza esclusiva ad assumere con gli Stati terzi gli obblighi relativi ai CRS proposti o utilizzati sul suo territorio.

73 È indiscusso che, con lo scambio di note in data 29 gennaio e 13 marzo 1992, il Regno dei Paesi Bassi e gli Stati Uniti hanno aggiunto all'accordo del 1957 un allegato, contenente i principi relativi ai CRS, compresi quelli che si applicano ai CRS proposti o utilizzati sul territorio olandese. Il Regno dei Paesi Bassi ha mantenuto in vigore il suddetto allegato, malgrado la rinegoziazione dell'accordo del 1957, conclusasi con lo scambio di note dell'ottobre 1992. Con tale operato, il detto Stato membro ha violato la competenza esterna esclusiva della Comunità derivante dal regolamento n. 2299/89 (v., in questo senso, citate sentenze Commissione/Danimarca, punti 102-104; Commissione/Svezia, punti 98-100; Commissione/Finlandia, punti 103-105; Commissione/Belgio, punti 115-117; Commissione/Lussemburgo, punti 108-110; Commissione/Austria, punti 117-119, e Commissione/Germania, punti 128-130).

74 Peraltro, 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 CE.

75 In materia di relazioni esterne, la Corte ha statuito che i compiti della Comunità e gli scopi del Trattato CE risulterebbero compromessi nel caso in cui gli Stati membri potessero contrarre impegni internazionali comprendenti norme atte ad incidere su disposizioni adottate dalla Comunità o ad alterarne la portata.

76 Dalle considerazioni che precedono risulta che, avendo mantenuto in vigore, nonostante la rinegoziazione dell'accordo del 1957, impegni internazionali relativi alle tariffe aeree praticate dai vettori designati dagli Stati Uniti su rotte intracomunitarie, nonché i CRS proposti o utilizzati sul territorio olandese, il Regno dei Paesi Bassi è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 5 del Trattato nonché dei regolamenti nn. 2409/92 e 2299/89 (v., in questo senso, citate sentenze Commissione/Danimarca, punti 110-112; Commissione/Svezia, punti 106-108; Commissione/Finlandia, punti 111-113; Commissione/Belgio, punti 124-126; Commissione/Lussemburgo, punti 116-118; Commissione/Austria, punti 124-126, e Commissione/Germania, punti 135-137).

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

Argomenti delle parti

- 77 La Commissione sostiene che, con lo scambio di note dell'ottobre 1992, l'art. 4 dell'accordo del 1957 riguardante la proprietà e il controllo delle compagnie aeree è stato completamente sostituito.
- 78 La Commissione osserva che, ai sensi del detto art. 4, come modificato (in prosieguo: la «clausola relativa alla proprietà e al controllo delle compagnie aeree»), le compagnie aeree degli Stati membri diversi dal Regno dei Paesi Bassi possono essere sempre escluse dall'applicazione dell'accordo del 1957, mentre tale accordo si applica automaticamente alle compagnie aeree olandesi. Le compagnie aeree di tali Stati membri sarebbero quindi oggetto di una discriminazione in quanto esse non fruirebbero nei Paesi Bassi del regime nazionale, e ciò in violazione dell'art. 52 del Trattato.
- 79 Il governo olandese controbatte che, contrariamente a quanto affermato dalla Commissione, lo scambio di note dell'ottobre 1992 non sostituisce interamente l'art. 4 dell'accordo del 1957, ma si limita a chiarirne alcuni termini. Tale art. 4 resterebbe inalterato nella sostanza. A tal proposito, lo scambio di note dell'ottobre 1992 non rappresenta un nuovo accordo e l'accordo del 1957 sarebbe protetto dall'art. 307, primo comma, CE.

Giudizio della Corte

80 L'art. 4 dell'accordo del 1957 prevedeva, nella sua versione iniziale, quanto segue:

«Ciascuna delle parti contraenti si riserva il diritto di rifiutarsi di accordare o di revocare il privilegio di esercitare i diritti previsti all'art. 3 del presente accordo a una delle compagnie aeree designate dall'altra parte contraente, in tutti i casi in cui essa ritenga che non sia sufficientemente dimostrato che una parte sostanziale della proprietà o del controllo effettivo di tale compagnia aerea appartengono a cittadini dell'altra parte contraente (...)».

81 Lo scambio di note dell'ottobre 1992, pur lasciando inalterata la parte finale di tale articolo, ne ha modificato l'inizio nel modo seguente:

«Ciascuna delle parti contraenti si riserva il diritto di rifiutarsi di accordare, di sospendere, di limitare, di assoggettare a condizioni o di revocare il privilegio di esercitare i diritti previsti dal presente accordo (...)».

- 82 Risulta evidente che l'art. 4 dell'accordo del 1957 non è stato interamente sostituito per effetto dello scambio di note dell'ottobre 1992, come affermato dalla Commissione.
- 83 Nondimeno, occorre tener presente, come fa l'avvocato generale al paragrafo 170 delle sue conclusioni, che, se, da un punto di vista formale, l'art. 4 dell'accordo del 1957 è stato emendato in misura limitata dallo scambio di note dell'ottobre 1992, il suo contenuto e la sua portata sono stati profondamente modificati da tale scambio di note, avendo quest'ultimo necessariamente inciso sull'ambito di applicazione di tale articolo, a seguito della piena liberalizzazione delle rotte di quinta libertà, ai sensi dell'art. 1 della Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale (Chicago, 7 dicembre 1944; 1953 UNST 389).
- 84 Ne consegue, da un lato, che la clausola relativa alla proprietà e al controllo delle compagnie aeree dev'essere valutata alla luce delle disposizioni del diritto comunitario invocate e, d'altro lato, che l'argomento del governo olandese vertente sull'art. 307, primo comma, CE è infondato.
- 85 Per quanto riguarda l'applicabilità dell'art. 52 del Trattato, occorre osservare che tale disposizione si applica in materia di trasporto aereo ed essa è idonea, in particolare, ad essere applicata alle compagnie aeree stabilite in uno Stato membro che forniscono servizi di trasporto aereo tra uno Stato membro e uno Stato terzo.

86 Nella fattispecie, la clausola relativa alla proprietà e al controllo delle compagnie aeree consente in particolare agli Stati Uniti di rifiutare o di revocare una concessione o un'autorizzazione ad una compagnia aerea designata dal Regno dei Paesi Bassi, ma di cui una quota rilevante della proprietà e il controllo effettivo non facciano capo a tale Stato membro o a cittadini olandesi.

87 Non vi è alcun dubbio sul fatto che le compagnie aeree, stabilite nei Paesi Bassi, di cui una quota rilevante della proprietà e il controllo effettivo facciano capo a uno Stato membro diverso dal Regno dei Paesi Bassi o a cittadini di un tale Stato membro (in prosieguo: le «compagnie aeree comunitarie») possano essere pregiudicate da tale clausola.

88 Per contro, dalla formulazione della suddetta clausola emerge che gli Stati Uniti, in via di principio, sono tenuti a concedere le concessioni o le autorizzazioni richieste alle compagnie aeree di cui una quota rilevante della proprietà e il controllo effettivo facciano capo al Regno dei Paesi Bassi o a cittadini olandesi (in prosieguo: le «compagnie aeree olandesi»).

89 Da quanto precede deriva che le compagnie aeree comunitarie possono sempre essere escluse dal beneficio dell'accordo del 1957, mentre tale beneficio è acquisito per le compagnie aeree olandesi. 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 dei Paesi Bassi.

⁹⁰ Ne consegue che la clausola relativa alla proprietà e al controllo delle compagnie aeree è contraria all'art. 52 del Trattato (v., in questo senso, citate sentenze Commissione/Danimarca, punti 122-124 e 128-133; Commissione/Svezia, punti 113-115 e 119-124; Commissione/Finlandia, punti 118-120 e 124-129; Commissione/Belgio, punti 131-133 e 137-142; Commissione/Lussemburgo, punti 122-124 e 128-133; Commissione/Austria, punti 130-134 e 138-143, e Commissione/Germania, punti 144-146 e 150-156).

⁹¹ Pertanto, l'inadempimento contestato al Regno dei Paesi Bassi ai sensi del detto articolo risulta fondato.

⁹² Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, si deve constatare che, avendo stipulato o avendo mantenuto in vigore, nonostante la rinegoziazione dell'accordo del 1957, impegni internazionali con gli Stati Uniti:

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

— relativi ai CRS proposti o utilizzati nel territorio olandese e

- diretti a riconoscere agli Stati Uniti il diritto di revocare, sospendere o limitare i diritti di traffico nei casi in cui i vettori aerei designati dal Regno dei Paesi Bassi non siano di proprietà di quest'ultimo o di cittadini olandesi,

il Regno dei Paesi Bassi è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti a norma degli artt. 5 e 52 del Trattato, nonché dei regolamenti n. 2409/92 e n. 2299/89.

Sulle spese

- ⁹³ 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 dei Paesi Bassi, risultato soccombente, dev'essere condannato alle spese.

- ⁹⁴ In conformità all'art. 69, n. 4, del regolamento di procedura, la Repubblica francese sopporta le proprie spese.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara e statuisce:

1) Avendo stipulato o avendo mantenuto in vigore, nonostante la rinegoziazione dell'accordo in materia di trasporto aereo concluso tra il Regno dei Paesi Bassi e gli Stati Uniti d'America il 3 aprile 1957, 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 olandese e**

- diretti a riconoscere agli Stati Uniti d'America il diritto di revocare, sospendere o limitare i diritti di traffico nei casi in cui i vettori aerei designati dal Regno dei Paesi Bassi non siano di proprietà di quest'ultimo o di cittadini olandesi,**

il Regno dei Paesi Bassi è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti a norma degli artt. 5 del Trattato CE (divenuto art. 10 CE) e 52 del

Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 43 CE), 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.

- 2) Il Regno dei Paesi Bassi è condannato alle spese.**
- 3) La Repubblica francese sopporterà le proprie spese.**

Firme