

SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)

29 marzo 2001 *

Nella causa C-163/99,

Repubblica portoghese, rappresentata dal sig. L. Fernandes e dalle sig.re M.L. Duarte e F. Viegas, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata inizialmente dalle sig.re K. Leivo e M. Afonso, quindi dalla sig.ra M. Afonso e dal sig. M. Erhart, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

* Lingua processuale: il portoghese.

avente ad oggetto l'annullamento della decisione della Commissione 10 febbraio 1999, 1999/199/CE, relativa ad un procedimento ai sensi dell'articolo 90 del Trattato CE (Caso IV/35.703 — Aeroporti portoghesi) (GU L 69, pag. 31),

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dai sigg. C. Gulmann, presidente di sezione, V. Skouris, J.-P. Puissochet (relatore), R. Schintgen e dalla sig.ra F. Macken, giudici,

avvocato generale: J. Mischo

cancelliere: H. von Holstein, cancelliere aggiunto

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 21 settembre 2000,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 19 ottobre 2000,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 4 maggio 1999, la Repubblica portoghese ha chiesto, ai sensi dell'art. 230, primo comma, CE, l'annullamento della decisione della Commissione 10 febbraio 1999, 1999/199/CE, relativa ad un procedimento ai sensi dell'articolo 90 del Trattato CE (Caso IV/35.703 — Aeroporti portoghesi) (GU L 69, pag. 31; in prosieguo: la «decisione impugnata»).

Normativa portoghese

- 2 L'art. 18 del decreto legge n. 102/90 del 21 marzo 1990 (*Diário da República I*, serie A, n. 67, del 21 marzo 1990) prevede che negli aeroporti gestiti dall'Aeroportos e Navegação Aérea/Empresa Publica (impresa pubblica degli aeroporti e della navigazione aerea; in prosieguo: l'«ANA-EP») l'importo delle tasse aeroportuali sia fissato mediante decreto ministeriale. Il terzo paragrafo dello stesso articolo consente che tali tasse possano essere modulate secondo la categoria, la funzione ed il grado di utilizzo di ciascun aeroporto.
- 3 Il decreto legge n. 38/91 del 29 luglio 1991 (*Diário da República I*, serie A, n. 172, del 29 luglio 1991) stabilisce le modalità delle tasse di atterraggio. In forza dell'art. 4, primo paragrafo, le tasse aeroportuali sono dovute per ogni atterraggio e sono calcolate in relazione al peso massimo al decollo indicato nel certificato di navigabilità. L'art. 4, n. 5, prevede che i voli nazionali beneficino di una riduzione del 50%.

- 4 Ogni anno il governo pubblica un decreto per aggiornare l'importo delle tasse aeroportuali. In forza di un sistema di riduzione istituito con il decreto ministeriale n. 352/98 del 23 giugno 1998 (*Diário da República* I, serie B, n. 142, del 23 giugno 1998), adottato in base all'art. 3 del decreto legge n. 102/90, una riduzione del 7,2% si applica all'aeroporto di Lisbona (18,4% negli altri aeroporti) a decorrere dal 51° atterraggio mensile. A partire dal 101° e dal 151° atterraggio, all'aeroporto di Lisbona si applicano riduzioni rispettivamente del 14,6% e del 22,5% (24,4% e 31,4% negli altri aeroporti). Gli atterraggi oltre il 200° beneficiano di una riduzione del 32,7% (40,6% negli altri aeroporti).
- 5 L'ANA-EP è un'impresa pubblica cui è affidata la gestione dei tre aeroporti continentali (Lisbona, Faro e Porto), dei quattro aeroporti delle Azzorre, degli aerodromi e della navigazione aerea. Gli aeroporti dell'arcipelago di Madera sono gestiti da un'altra impresa pubblica.
- 6 Ai sensi dell'art. 3, n. 1, del decreto legge n. 246/79 del 25 luglio 1979 (*Diário da República* I, serie A, n. 170, del 25 luglio 1979), che ha istituito l'ANA-EP, è compito di quest'ultima gestire e sviluppare i servizi pubblici di assistenza all'aviazione civile, agendo in forma d'impresa al fine di orientare, dirigere e controllare il traffico aereo e provvedere alla partenza e all'arrivo degli aeromobili nonché all'imbarco, allo sbarco e al movimento dei passeggeri, delle merci e della posta.

Fatti all'origine del ricorso e decisione impugnata

- 7 Con lettera 2 dicembre 1996 la Commissione comunicava alla Repubblica portoghese di aver avviato un'indagine sui sistemi di riduzione delle tasse di atterraggio negli aeroporti degli Stati membri. Essa domandava alle autorità

portoghesi di comunicarle ogni informazione riguardante la legislazione portoghese applicabile alle tasse di atterraggio per poter valutare la compatibilità delle riduzioni accordate con le norme comunitarie in materia di concorrenza.

- 8 Avendo preso atto delle informazioni trasmesse dalle autorità portoghesi, la Commissione, con lettera 28 aprile 1997, avvisava le autorità portoghesi che, a suo avviso, il sistema di riduzione delle tasse di atterraggio in vigore negli aeroporti portoghesi gestiti dall'ANA-EP era discriminatorio. La Commissione invitava il governo portoghese a comunicarle i provvedimenti che intendeva adottare a tal proposito ed a presentare le proprie osservazioni. Il contenuto di tale lettera veniva comunicato all'ANA-EP e alle compagnie aeree portoghesi TAP e Portugalia, in modo che anch'esse potessero presentare le loro osservazioni.

- 9 Nella sua risposta del 3 ottobre 1997 la Repubblica portoghese osservava, in primo luogo, che la modulazione delle tasse secondo l'origine del volo era giustificata dal fatto che una parte dei voli nazionali servono aeroporti insulari per i quali non esiste alcuna alternativa al trasporto aereo e che gli altri voli nazionali coprono distanze brevissime a tariffe molto basse. In secondo luogo, il sistema delle tasse d'atterraggio in vigore sarebbe volto a soddisfare esigenze di coesione economica e sociale. In terzo luogo, riguardo ai voli internazionali, gli aeroporti portoghesi dovrebbero far fronte alla concorrenza degli aeroporti di Madrid e Barcellona (Spagna) che praticano lo stesso tipo di tariffazione. Peraltro, il sistema in vigore sarebbe diretto ad incentivare le economie di scala derivanti da un maggiore utilizzo degli aeroporti portoghesi e a promuovere il Portogallo come meta turistica.

- 10 Nella sua risposta alla Commissione l'ANA-EP segnalava che il sistema delle tasse di cui trattasi si giustifica con la necessità di praticare una politica tariffaria

analoga a quella vigente negli aeroporti di Madrid e Barcellona e con l'esigenza di diminuire i costi di gestione dei vettori che utilizzano con maggiore frequenza e regolarità gli aeroporti che essa gestisce.

11 In seguito ad un nuovo scambio di lettere tra la Repubblica portoghese e la Commissione, quest'ultima adottava la decisione impugnata. In tale decisione la Commissione constatava essenzialmente i seguenti punti:

- l'ANA-EP è un'impresa pubblica ai sensi dell'art. 90, n. 1, del Trattato CE (divenuto art. 86, n. 1, CE), titolare del diritto esclusivo di dirigere gli aeroporti di Lisbona, di Porto, di Faro e i quattro aeroporti delle Azzorre;
- la politica tariffaria dell'ANA-EP si fonda su disposizioni legislative e regolamentari che costituiscono una misura statale ai sensi dell'art. 90, n. 1, del Trattato;
- i mercati di cui trattasi sono quelli dei servizi attinenti all'uso delle infrastrutture aeroportuali di ognuno dei sette aeroporti gestiti dall'ANA-EP;
- siccome gran parte del traffico dei tre aeroporti continentali (Lisbona, Porto e Faro) si svolge tra il Portogallo e gli altri Stati membri, il sistema delle tasse controverse ha un effetto sul commercio tra Stati membri; invece, tale ipotesi

non ricorre per quanto riguarda i quattro aeroporti delle Azzorre, il cui traffico è interamente nazionale oppure proveniente da paesi terzi;

- i tre aeroporti continentali hanno un volume di traffico notevole e servono l'intero territorio del Portogallo continentale, sicché l'insieme di tali aeroporti, utilizzati per i collegamenti intracomunitari, rappresenta una parte sostanziale del mercato comune;

- l'ANA-EP, avendo un diritto esclusivo per ogni aeroporto che gestisce, occupa una posizione dominante sul mercato dei servizi attinenti all'atterraggio e al decollo degli aerei soggetti al pagamento di una tassa;

- il sistema delle tasse di atterraggio di cui trattasi ha l'effetto d'imporre alle compagnie aeree condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, procurando ad esse, di conseguenza, uno svantaggio concorrenziale;

- da un lato, il sistema delle riduzioni concesse in base al numero degli atterraggi fa sì che venga concesso alle compagnie portoghesi TAP e Portugalia un tasso medio di riduzione pari rispettivamente al 30% ed al 22% sui loro voli, mentre tale tasso varia tra l'1% e l'8% per le compagnie degli altri Stati membri. Orbene, tale differenza di trattamento non è giustificata da nessuna ragione oggettiva poiché l'atterraggio o il decollo di un aereo richiedono lo stesso servizio, qualunque sia il proprietario e qualunque sia il numero di aerei appartenenti ad una stessa compagnia. Peraltro, né la circostanza che gli aeroporti concorrenti di Madrid e di

Barcellona abbiano messo in pratica un sistema analogo né l'obiettivo di incentivare un maggiore utilizzo delle infrastrutture e promuovere il turismo in Portogallo possono giustificare riduzioni discriminatorie;

- dall'altro, la riduzione del 50% di cui beneficiano i voli nazionali comporta svantaggi per le compagnie che effettuano voli intracomunitari che né l'obiettivo di agevolare i voli che collegano le Azzorre al continente né la breve distanza dei voli nazionali possono giustificare. Da un lato, i voli effettuati da e per le Azzorre esulano in ogni caso dalla presente decisione. Dall'altro, l'importo della tassa viene calcolato in base al peso dell'aereo e non in funzione della distanza, senza contare che i voli internazionali a breve distanza non beneficiano della riduzione di cui trattasi;

- il fatto che un'impresa che si trova, come l'ANA-EP, in posizione dominante applichi nei confronti delle controparti commerciali le condizioni che precedono costituisce un abuso di posizione dominante ai sensi dell'art. 86, secondo comma, lett. c), del Trattato CE [divenuto, in seguito a modifica, art. 82, secondo comma, lett. c), CE];

- la deroga prevista dall'art. 90, n. 2, del Trattato, che non è stata peraltro fatta valere dalle autorità portoghesi, è inapplicabile;

- poiché il sistema delle tasse di cui trattasi è imposto all'ANA-EP da un provvedimento statale, quest'ultima costituisce una violazione del combinato disposto degli artt. 90, n. 1, e 86 del Trattato per quanto riguarda la sua applicazione negli aeroporti portoghesi continentali.

- 12 Conseguentemente, la Commissione riteneva che il sistema di riduzione delle tasse di atterraggio e di modulazione di tali tasse in base all'origine del volo negli aeroporti di Lisbona, Porto e Faro, previsto dal decreto legge n. 102/90, dal decreto regolamentare n. 38/91 nonché dal decreto ministeriale n. 352/98, costituisse una misura incompatibile con il combinato disposto degli artt. 90, n. 1, e 86 del Trattato (art. 1 della decisione impugnata). Essa intimava alla Repubblica portoghese di porre termine a tale infrazione e di informarla, entro due mesi dalla notifica della decisione impugnata, delle misure adottate a tale scopo (art. 2 della decisione impugnata).
- 13 Il 26 febbraio 1999 la Commissione proponeva dinanzi alla Corte un ricorso contro la Repubblica portoghese in merito ad altre due tasse aeroportuali: la tassa sul servizio passeggeri e la tassa di sicurezza, il cui importo è maggiore per i voli internazionali che per i voli nazionali. La Commissione sostiene che tale differenza viola le disposizioni del regolamento (CEE) del Consiglio 23 luglio 1992, n. 2408, sull'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie (GU L 240, pag. 8), e l'art. 59 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 49 CE). Tale procedimento è stato iscritto nel ruolo della Corte con il n. C-70/99.

Motivi dedotti dalla Repubblica portoghese

- 14 La Repubblica portoghese deduce quattro motivi a sostegno della sua domanda d'annullamento. In primo luogo, la decisione impugnata sarebbe viziata da carenza di motivazione, in quanto la Commissione non vi indica perché abbia fatto ricorso ai poteri conferitile dall'art. 90, n. 3, del Trattato invece di avvalersi del procedimento per inadempimento. In secondo luogo, la decisione impugnata violerebbe il principio di proporzionalità in quanto la Commissione, che disponeva di molteplici strumenti, ha scelto il meno appropriato e il più restrittivo. In terzo luogo, la Commissione sarebbe incorsa in uno sviamento di potere agendo contro la Repubblica portoghese sul fondamento dell'art. 90, n. 3, del Trattato e non del procedimento per inadempimento. In quarto luogo, le condizioni perché vi sia violazione del combinato disposto degli artt. 90, n. 1, e 86 del Trattato non sarebbero soddisfatte. Da un lato, infatti, il sistema

portoghese delle tasse d'atterraggio non comporterebbe alcuna discriminazione basata sulla nazionalità. D'altro lato, tale sistema non configurerebbe un abuso di posizione dominante.

- 15 Occorre esaminare innanzi tutto i motivi relativi alla violazione del principio di proporzionalità e allo sviamento di procedura prima di procedere, se necessario, all'esame dell'asserito vizio di motivazione della decisione impugnata e dell'ultimo motivo dedotto dalla Repubblica portoghese.

Sulla violazione del principio di proporzionalità

- 16 La Repubblica portoghese sostiene che la Commissione ha violato il principio di proporzionalità, contenuto nell'art. 3 B, terzo comma, del Trattato CE (divenuto art. 5, terzo comma, CE), scegliendo, tra gli strumenti a sua disposizione, lo strumento meno appropriato e più restrittivo. Infatti, dal momento che la maggioranza degli Stati membri distinguerebbe i voli nazionali dai voli internazionali per il calcolo delle tasse aeroportuali, la Commissione avrebbe dovuto sollecitare l'adozione da parte del Consiglio della sua proposta di direttiva 20 giugno 1997, 97/C 257/02, relativa a diritti aeroportuali (GU L 257, pag. 2), fondata sull'art. 84, n. 2, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 80, n. 2, CE). Solo una siffatta direttiva avrebbe infatti garantito l'armonizzazione necessaria e contemporanea delle normative nazionali di cui trattasi.
- 17 Qualora dovesse essere dichiarato che la Commissione era legittimata ad avvalersi dell'art. 90, n. 3, del Trattato, la Repubblica portoghese sostiene, in via subordinata, che la Commissione avrebbe dovuto, per le stesse ragioni, optare per lo strumento della direttiva.

- 18 La Commissione, da parte sua, ricorda che la Corte le ha riconosciuto, sul fondamento dell'art. 90, n. 3, del Trattato, il potere di accertare che un determinato provvedimento statale è incompatibile con le norme del Trattato e di indicare i provvedimenti che lo Stato destinatario deve adottare per conformarsi agli obblighi derivanti dal diritto comunitario (sentenza 12 febbraio 1992, cause riunite C-48/90 e C-66/90, Paesi Bassi e a./Commissione, Racc. pag. I-565). Orbene, l'uso di tale potere e le relative modalità rientrerebbero nei suoi poteri discrezionali.
- 19 Occorre ricordare che l'art. 90, n. 3, del Trattato incarica la Commissione di vigilare sull'osservanza, da parte degli Stati membri, degli obblighi loro incombenti, per quanto riguarda le imprese di cui all'art. 90, n. 1, e le attribuisce espressamente il potere di intervenire a tale scopo mediante le direttive e le decisioni. La Commissione ha così il potere di accertare che un determinato provvedimento statale è incompatibile con le norme del Trattato e di indicare i provvedimenti che lo Stato destinatario deve adottare per conformarsi agli obblighi derivanti dal diritto comunitario (sentenze Paesi Bassi e a./Commissione, citata, punti 25 e 28, e 20 febbraio 1997, causa C-107/95 P, Bundesverband der Bilanzbuchhalter/Commissione, Racc. pag. I-947, punto 23).
- 20 Peraltro, risulta dalla lettera dell'art. 90, n. 3, e dalla ratio delle disposizioni di questo articolo che la Commissione dispone di un ampio potere discrezionale nell'ambito definito ai nn. 1-3, con riguardo sia all'intervento che essa reputa necessario sia ai mezzi idonei a tal fine (sentenze citate Paesi Bassi e a./Commissione, punto 27, e Bundesverband der Bilanzbuchhalter/Commissione, punto 27).
- 21 Su tale potere della Commissione non può incidere il fatto che il Consiglio avrebbe potuto adottare, nella fattispecie, una direttiva sulle tasse aeroportuali sul fondamento dell'art. 84, n. 2, del Trattato.

- 22 Da un lato, l'argomento della Repubblica portoghese secondo cui solo una siffatta direttiva avrebbe garantito l'armonizzazione contemporanea dei sistemi nazionali di tasse aeroportuali simili a quelle del sistema portoghese è inconferente. Infatti, tale argomento è inteso a contestare l'obbligo posto in capo al detto Stato membro di modificare il suo sistema di tasse d'atterraggio al fine di renderlo conforme al Trattato, mentre sistemi dello stesso tipo resterebbero in vigore in altri Stati membri. Ora, è pacifico che uno Stato membro non può giustificare l'inadempimento degli obblighi che gli incombono in forza del Trattato adducendo il fatto che anche altri Stati membri verrebbero meno ai loro obblighi. Infatti, nell'ordinamento giuridico comunitario delineato dal Trattato l'attuazione del diritto comunitario ad opera degli Stati membri non può essere soggetta ad una condizione di reciprocità. Gli artt. 226 CE e 227 CE contemplano le vie di ricorso idonee per fronteggiare i casi di inadempimento (sentenza 11 gennaio 1990, causa C-38/89, Blanguernon, Racc. pag. I-83, punto 7).
- 23 D'altra parte, l'eventualità di una normativa emanata dal Consiglio facendo uso del potere generale attribuitogli da altri articoli del Trattato e contenente disposizioni attinenti al settore specifico di cui all'art. 90 non osta all'esercizio di tale competenza da parte della Commissione (sentenze 6 luglio 1982, cause riunite da 188/80 a 190/80, Francia e a./Commissione, Racc. pag. 2545, punto 14, e 19 marzo 1991, causa C-202/88, Francia/Commissione, Racc. pag. I-1223, punto 26).
- 24 Quanto all'argomento dedotto in subordine dalla Repubblica portoghese, secondo cui sulla base dell'art. 90, n. 3, del Trattato la Commissione avrebbe dovuto adottare una direttiva invece di una decisione, esso deve essere respinto immediatamente per le stesse ragioni di cui al punto 22 della presente sentenza.
- 25 Si deve inoltre ricordare che, nella sentenza Paesi Bassi e a./Commissione, già citata, la Corte opera una distinzione tra i poteri che l'art. 90, n. 3, del Trattato autorizza la Commissione ad esercitare mediante decisione e mediante direttiva.

- 26 Per quanto riguarda le direttive, la Corte ha ricordato di aver dichiarato, nella sentenza Francia/Commissione, succitata, che la Commissione aveva il potere di adottare norme generali che precisassero gli obblighi derivanti dal Trattato che incombevano agli Stati membri per quanto riguarda le imprese di cui al n. 1 del detto articolo (sentenza Paesi Bassi e a./Commissione, già citata, punto 26).
- 27 Per quanto riguarda i poteri che l'art. 90, n. 3, autorizza la Commissione ad esercitare mediante decisione, la Corte ha parimenti dichiarato che essi sono diversi da quelli che la stessa può esercitare mediante direttiva. Adottata in considerazione di una determinata situazione in uno o più Stati membri, la decisione implica infatti necessariamente la valutazione della situazione stessa alla luce del diritto comunitario e determina le conseguenze che ne derivano per lo Stato membro di cui trattasi, tenuto conto delle esigenze inerenti all'espletamento del compito particolare affidato ad un'impresa, qualora questa sia incaricata della gestione di servizi di interesse economico generale (sentenza Paesi Bassi e a./Commissione, già citata, punto 27).
- 28 Da quanto sopra esposto si evince che la scelta offerta dall'art. 90, n. 3, del Trattato tra lo strumento della direttiva e quello della decisione non è determinata, come sostenuto dalla Repubblica portoghese, dal numero di Stati membri potenzialmente interessati. Tale scelta dipende, infatti, dall'obiettivo perseguito dalla Commissione a seconda che essa desideri emanare norme generali che precisano gli obblighi derivanti dal Trattato o valutare una situazione determinata in uno o più Stati membri alla luce del diritto comunitario e fissare le conseguenze che ne derivano per lo Stato membro o gli Stati membri interessati.
- 29 Ora, nella fattispecie è pacifico che, mediante la decisione impugnata, la Commissione ha inteso mettere in discussione la compatibilità con il Trattato del sistema particolare di riduzione delle tasse d'atterraggio e di modulazione delle stesse in base all'origine del volo in vigore in certi aeroporti del Portogallo e ingiungere alla Repubblica portoghese di porre fine a tale infrazione. Non si può pertanto muovere censura alla Commissione per aver fatto ricorso allo strumento della decisione.

30 Il motivo della Repubblica portoghese relativo ad una violazione del principio di proporzionalità deve conseguentemente essere respinto.

Sullo sviamento di procedura

31 La Repubblica portoghese sostiene che la Commissione è incorsa in uno sviamento di procedura agendo nei suoi confronti sulla base dell'art. 90, n. 3, del Trattato, invece di avviare un procedimento per inadempimento. La Corte avrebbe certamente riconosciuto alla Commissione il potere, sul fondamento dell'art. 90, n. 3, di accertare che un determinato provvedimento statale è incompatibile con le norme del Trattato e di indicare i provvedimenti che lo Stato destinatario deve adottare per conformarsi agli obblighi derivanti dal diritto comunitario. Tuttavia, la Commissione sarebbe tenuta a ricorrere al procedimento per inadempimento qualora, come nella fattispecie, l'infrazione addebitata sia comune a più Stati membri.

32 Secondo la Commissione, al contrario, quest'ultima circostanza non la priverebbe della facoltà riconosciutale dalla Corte di valutare, mediante una decisione adottata sulla base dell'art. 90, n. 3, del Trattato, la conformità di tale articolo con provvedimenti che gli Stati adottano o mantengono in vigore riguardo alle imprese di cui all'art. 90, n. 1, dello stesso Trattato.

33 Come ricordato al punto 19 della presente sentenza, la Commissione ha il potere, in base all'art. 90, n. 3, del Trattato, di accertare che un determinato provvedimento statale è incompatibile con le norme enunciate dal detto Trattato e di indicare i provvedimenti che lo Stato destinatario deve adottare per conformarsi agli obblighi derivanti dal diritto comunitario.

- 34 Ne consegue che la Commissione non incorre in uno sviamento di procedura qualora essa valuti mediante decisione la conformità al Trattato dei provvedimenti che gli Stati adottano o mantengono in vigore per quanto riguarda le imprese di cui all'art. 90, n. 1, del Trattato (v. sentenza Paesi Bassi e a./Commissione, già citata, punti 34-37).
- 35 Conseguentemente, il motivo dedotto dalla Repubblica portoghese relativo a uno sviamento di procedura deve essere respinto.

Sul vizio di motivazione

- 36 La Repubblica portoghese sostiene che la decisione impugnata sarebbe affetta da vizio di motivazione. Infatti, la Commissione avrebbe dovuto indicare innanzi tutto le ragioni per cui ha agito, nella fattispecie, sul fondamento dell'art. 90, n. 3, del Trattato mentre, riguardo alla tassa sul servizio passeggeri e alla tassa di sicurezza, che sono — alla stregua delle tasse di atterraggio — tasse aeroportuali, essa si è avvalsa del procedimento per inadempimento. Inoltre, a suo avviso, la Commissione aveva l'onere di spiegare perché essa si è collocata, nella decisione impugnata, nella prospettiva delle norme in materia di concorrenza e non in quella della libera prestazione di servizi come nel procedimento per inadempimento. Analogamente, la Commissione non avrebbe avuto il diritto di passare sotto silenzio la situazione vigente negli aeroporti degli altri Stati membri. Infine, poiché l'art. 90, n. 3, del Trattato stabilisce che la Commissione rivolge, ove occorra, agli Stati membri opportune direttive o decisioni, la Commissione doveva giustificare la necessità di un'azione da parte sua e la scelta dello strumento a tale fine.
- 37 La Commissione eccepisce che, quando fa ricorso all'art. 90, n. 3, del Trattato, essa deve solamente indicare le ragioni per le quali ritiene che le condizioni di cui al n. 1 di tale articolo siano soddisfatte. Per contro, essa non sarebbe tenuta a

motivare né la necessità del ricorso a tale disposizione né la scelta dello strumento utilizzato, che rientrano nell'ambito della sua esclusiva discrezionalità.

- 38 Secondo una giurisprudenza costante, la motivazione prescritta dall'art. 190 del Trattato CE dev'essere adeguata alla natura dell'atto e deve fare apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e permettere al giudice competente di esercitare il proprio controllo. La necessità della motivazione dev'essere valutata in funzione delle circostanze del caso, in particolare del contenuto dell'atto, della natura dei motivi esposti e dell'interesse che i destinatari dell'atto o altre persone da questo interessate direttamente e individualmente possano avere a ricevere spiegazioni. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto si deve accertare se la motivazione di un atto soddisfa i requisiti di cui all'art. 190 del Trattato alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia (v., in particolare, sentenze 2 aprile 1998, causa C-367/95 P, Commissione/Sytraval e Brink's France, Racc. pag. I-1719, punto 63, e 19 ottobre 2000, cause riunite C-15/98 e C-105/99, Italia e Sardegna Lines/Commissione, Racc. pag. I-8855, punto 65).
- 39 Ne consegue che la Commissione, quando adotta una decisione fondata sull'art. 90, n. 3, del Trattato, deve indicare in modo sufficientemente chiaro i motivi per i quali ritiene che il provvedimento statale di cui trattasi violi le disposizioni del n. 1 della detta norma e non possa eventualmente beneficiare delle deroghe previste dal suo n. 2.
- 40 Invece, la Commissione non può essere obbligata a precisare la ragione per cui abbia considerato necessario adottare una decisione di tale tipo quando, nel caso di un'altra regolamentazione dello stesso Stato membro, si è avvalsa del procedimento per inadempimento, ponendosi quindi su un piano giuridico diverso. Né si può a maggior ragione pretendere che la Commissione descriva nella sua decisione la situazione vigente negli altri Stati membri e le azioni che essa abbia eventualmente intrapreso nei loro confronti. Inoltre, la scelta dello

strumento della decisione non deve essere motivata in modo specifico, poiché essa è determinata, come rilevato dalla Corte al punto 28 della presente sentenza, dall'obiettivo perseguito dalla Commissione.

- 41 Nella fattispecie si deve constatare che la motivazione della decisione impugnata illustra in maniera sufficientemente chiara le ragioni che hanno condotto la Commissione a ritenere che il sistema di riduzione delle tasse di atterraggio e di modulazione delle stesse in base all'origine del volo in vigore in certi aeroporti del Portogallo costituisca una misura incompatibile con il combinato disposto degli artt. 90, n. 1, e 86 del Trattato. La Repubblica portoghese non contesta l'esistenza di tale motivazione.
- 42 Conseguentemente, il motivo dedotto dalla Repubblica portoghese relativo ad un vizio di motivazione deve essere respinto.

Sulla mancanza delle condizioni necessarie per accertare una violazione del combinato disposto degli artt. 90, n. 1, e 86 del Trattato

Sulla mancanza di discriminazione in base alla nazionalità

- 43 La Repubblica portoghese afferma che l'art. 90, n. 1, del Trattato si riferisce più in particolare agli artt. 6 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 12 CE), che vieta le discriminazioni in base alla nazionalità, nonché alle regole di concorrenza enunciate nella parte terza, titolo V, capo 1, del Trattato. La Repubblica portoghese nega che il sistema di riduzioni controverso violi il principio di non discriminazione in base alla nazionalità. La distinzione effettuata dalla legislazione portoghese tra voli nazionali e voli internazionali per il calcolo delle tasse d'atterraggio prescinderebbe dall'origine o dalla nazionalità degli aeromobili. Infatti, da un lato, conformemente all'art. 3, n. 1, del regolamento n. 2408/92, le compagnie aeree degli altri Stati membri avrebbero il diritto di

sfruttare tratte nazionali portoghesi e di beneficiare, conseguentemente, del regime favorevole applicabile ai voli nazionali. D'altro lato, neanche il sistema di riduzione in funzione del numero di atterraggi costituirebbe una discriminazione basata sulla nazionalità.

44 La Commissione nega di aver mai sostenuto che il sistema di riduzioni desse luogo a una discriminazione diretta in base alla nazionalità degli aeromobili. Essa fa presente, tuttavia, che l'applicazione dell'art. 90, n. 1, del Trattato non è limitata ai casi in cui il provvedimento statale viola l'art. 6 di quest'ultimo. A suo avviso, l'art. 90, n. 1, rinvia anche espressamente all'art. 86 del Trattato. Ora, quest'ultima norma non conterrebbe in alcun modo una discriminazione fondata sulla nazionalità, in quanto le condizioni discriminatorie di cui al secondo comma, lett. c), esaurirebbero tutte le disparità di trattamento messe in atto, senza giustificazione oggettiva, da un'impresa in posizione dominante. Tuttavia, le riduzioni progressive e la riduzione per i voli nazionali favorirebbero, in pratica, le compagnie aeree nazionali TAP e Portugalia.

45 Si deve osservare, da un lato, che la Repubblica portoghese non contesta le osservazioni della Commissione, enunciate ai punti 11-23 della motivazione della decisione impugnata, secondo cui l'ANA-EP è titolare di un diritto esclusivo, quale quello previsto dall'art. 90, n. 1, del Trattato, per ogni aeroporto da essa gestito e detiene, in questo modo, una posizione dominante sul mercato dei servizi attinenti all'atterraggio e al decollo degli aerei.

46 D'altro lato, si deve constatare che l'art. 86, secondo comma, lett. c), del Trattato vieta ogni discriminazione, da parte di un'impresa in posizione dominante, che consista nell'applicare nei rapporti commerciali con gli altri contraenti condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, determinando così per questi ultimi uno svantaggio per la concorrenza, indipendentemente dal fatto che una siffatta discriminazione sia legata alla nazionalità.

- 47 Conseguentemente, poiché le misure controverse possono rientrare nell'ambito del combinato disposto degli artt. 90, n. 1, e 86 del Trattato, l'argomento della Repubblica portoghese secondo cui le riduzioni di cui trattasi non danno luogo a discriminazioni fondate sulla nazionalità — del resto, la Commissione non si è basata sull'esistenza di una siffatta discriminazione per adottare la decisione impugnata — non consentirebbe, anche se dovesse rivelarsi fondato, di pronunciarsi in questa fase dell'esame della validità della detta decisione. Occorre invece verificare se le diverse riduzioni di cui trattasi conducano ad applicare nei rapporti commerciali con gli altri contraenti condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, ai sensi dell'art. 86, secondo comma, lett. c), del Trattato.

Sulla mancanza di un abuso di posizione dominante in relazione alle riduzioni concesse in funzione del numero di atterraggi

- 48 La Repubblica portoghese sostiene che il suo sistema di riduzioni in funzione del numero di atterraggi non implica un abuso di posizione dominante. Innanzi tutto, le riduzioni per quantità costituirebbero una prassi commerciale a cui le imprese in posizione dominante avrebbero assolutamente il diritto di ricorrere. Inoltre, gli aeroporti, per ammortizzare i loro costosi investimenti, avrebbero interesse ad incoraggiare le compagnie aeree ad utilizzare al massimo le loro infrastrutture, in particolare per favorire gli scali tecnici. Infine, il sistema di riduzioni controverso sarebbe aperto a tutti i vettori della Comunità e, del resto, nessuna compagnia di altri Stati membri avrebbe protestato a questo proposito presso la Commissione.
- 49 La Commissione riconosce che un'impresa in posizione dominante ha il diritto di accordare riduzioni per quantità. Tuttavia, sarebbe necessario che tali riduzioni fossero giustificate da motivi oggettivi, cioè che consentano all'impresa di realizzare economie di scala. Ora, le autorità portoghese non avrebbero fatto menzione di alcuna economia di scala nel caso di specie. Sarebbe del resto pacifico che l'atterraggio o il decollo di un aereo richiedono lo stesso servizio, qualunque sia il numero di aerei appartenenti alla stessa compagnia.

- 50 Occorre ricordare che un'impresa in posizione dominante ha il diritto di concedere ai suoi clienti sconti quantitativi, che dipendono solo dal volume degli acquisti (v., in particolare, sentenza 9 novembre 1983, causa 322/81, Michelin/Commissione, Racc. pag. 3461, punto 71). Tuttavia, le modalità di calcolo di tali sconti non devono tradursi nell'applicazione, nei rapporti commerciali con gli altri contraenti, di condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, in violazione dell'art. 86, secondo comma, lett. c), del Trattato.
- 51 A questo proposito si deve rilevare che è un elemento essenziale di un sistema di riduzioni per quantità il fatto che i maggiori acquirenti o utilizzatori di un prodotto o di un servizio beneficino di prezzi medi unitari più contenuti o, ciò che è lo stesso, di tassi medi di riduzione superiori a quelli concessi agli acquirenti o utilizzatori meno importanti di tale prodotto o servizio. Si deve parimenti constatare che, anche in caso di progressione lineare dei tassi di riduzione in funzione delle quantità con una riduzione massima, il tasso medio di riduzione aumenta (o il prezzo medio diminuisce) matematicamente, in un primo tempo, in una proporzione superiore all'aumento degli acquisti e, in un secondo tempo, in una proporzione inferiore all'aumento degli acquisti, prima di tendere a stabilizzarsi verso il tasso massimo di riduzione. Il solo fatto che il risultato di un sistema di riduzioni per quantità porti al risultato che certi clienti beneficino, su date quantità, di un tasso medio di riduzione proporzionalmente più alto di altri rispetto alla differenza del loro volume di acquisti rispettivi è intrinseco a quel tipo di sistema e non può di per sé consentire di dedurre che il sistema è discriminatorio.
- 52 Tuttavia, quando le soglie di passaggio tra i diversi scaglioni di riduzione, relativi ai tassi praticati, portano a riservare il beneficio della riduzione, o di riduzioni supplementari, a determinate controparti commerciali, conferendo loro un vantaggio economico non giustificato dal volume d'affari da essi apportato e dalle eventuali economie di scala che essi consentono di realizzare al fornitore rispetto ai loro concorrenti, un sistema di riduzioni per quantità comporta l'applicazione di condizioni dissimili per prestazioni equivalenti.
- 53 In mancanza di giustificazioni oggettive, possono rappresentare indizi di un tale comportamento discriminatorio soglie elevate, che possono riguardare solo

alcune controparti commerciali particolarmente importanti dell'impresa in posizione dominante, ovvero un aumento non lineare dei tassi di riduzione con le quantità.

- 54 Nella fattispecie la Commissione ha constatato che solo le compagnie aeree TAP e Portugalia beneficiavano del tasso di riduzione più elevato (32,7 all'aeroporto di Lisbona e 40,6 negli altri aeroporti). Le cifre riportate dalla Commissione nella decisione impugnata indicano altresì che la progressione dei tassi è sensibilmente maggiore per l'ultimo scaglione che per i precedenti (ad eccezione del primo scaglione per gli aeroporti diversi da quello di Lisbona), il che, in mancanza di specifica giustificazione oggettiva, porta a concludere che la riduzione concessa per quest'ultimo scaglione è eccessiva rispetto alle riduzioni concesse negli scaglioni precedenti.
- 55 Ora, occorre rilevare che la Repubblica portoghese, per giustificare il sistema controverso, ha addotto solo argomenti generali sull'interesse di far ricorso, per un aeroporto, a un meccanismo di riduzione per quantità sulle tasse d'atterraggio e si è limitata ad affermare che il meccanismo era aperto a tutte le compagnie aeree.
- 56 In una situazione in cui, come ha osservato la Commissione, il sistema di riduzioni appare più favorevole a certe compagnie aeree, nella fattispecie di fatto le compagnie aeree nazionali, e in cui gli aeroporti interessati possono disporre per gran parte delle loro attività di un monopolio naturale, simili argomenti generali non bastano a fornire una giustificazione economica che consenta di spiegare concretamente la scelta dei tassi fissati per i vari scaglioni.
- 57 Conseguentemente, si deve concludere che il sistema controverso presenta un carattere discriminatorio a vantaggio delle compagnie TAP e Portugalia.

- 58 La Repubblica portoghese sostiene, tuttavia, che la decisione impugnata viola il principio di neutralità nei confronti del regime della proprietà esistente negli Stati membri contenuto nell'art. 222 del Trattato CE (divenuto art. 295 CE). A suo avviso, la decisione impugnata impedirebbe alle imprese che sfruttano concessioni o sono dotate di diritti esclusivi ovvero sono incaricate di missioni di servizio pubblico di ricorrere alle strategie commerciali normalmente utilizzate dalle altre imprese.
- 59 La Commissione replica, tuttavia, a giusto titolo, che le disposizioni dell'art. 86 del Trattato si impongono a tutte le imprese in posizione dominante, a prescindere dalla loro appartenenza a enti pubblici o privati e che, nella fattispecie, essa non ha in alcun modo violato il principio di neutralità nei confronti del regime della proprietà esistente negli Stati membri mediante l'applicazione delle dette disposizioni all'ANA-EP.
- 60 Alla luce di quanto sopra esposto, il motivo relativo alla mancanza di un abuso di posizione dominante in relazione alle riduzioni concesse in funzione del numero di atterraggi deve essere respinto.

Sulla riduzione del 50% a favore dei voli nazionali rispetto ai voli internazionali

- 61 La Repubblica portoghese attacca la decisione impugnata su questo punto solo nell'ambito delle sue argomentazioni volte a dimostrare la mancanza di una discriminazione fondata sulla nazionalità. A questo scopo essa sostiene che la riduzione per i voli nazionali è indipendente dalla nazionalità o dall'origine degli aeromobili e che, conformemente all'art. 3 del regolamento n. 2408/92, le compagnie aeree degli altri Stati membri hanno il diritto di operare sulle rotte nazionali portoghesi e di beneficiare, conseguentemente, del regime favorevole vigente per i voli nazionali.

- 62 Come ricordato al punto 46 della presente sentenza, non è necessario che una misura comporti una discriminazione fondata sulla nazionalità perché essa ricada nell'ambito del divieto di abuso di posizione dominante enunciato all'art. 86 del Trattato, in particolare qualora essa comporti una discriminazione tra controparti commerciali.
- 63 Nella fattispecie, nella decisione impugnata la Commissione ha fatto riferimento alla sentenza 17 maggio 1994, causa C-18/93, *Corsica Ferries* (Racc. pag. I-1783, detta «*Corsica Ferries II*»), in cui la Corte ha dichiarato che le disposizioni degli artt. 90, n. 1, e 86 del Trattato vietano ad un'autorità nazionale che approvi le tariffe stabilite da un'impresa investita del diritto esclusivo di offrire servizi di pilotaggio obbligatorio su una parte sostanziale del mercato comune di indurla ad applicare tariffe diverse alle imprese di trasporto marittimo, a seconda che queste ultime effettuino trasporti fra Stati membri o tra porti situati nel territorio nazionale, nella misura in cui ciò è pregiudizievole per il commercio tra gli Stati membri. La Commissione ha trasposto tale analisi al settore degli aeroporti, concludendo che il sistema di riduzione per i voli nazionali di cui si tratta comporta svantaggi diretti per le compagnie che effettuano voli intracomunitari, in quanto modifica artificialmente gli elementi del costo delle imprese a seconda che si tratti di collegamenti nazionali o internazionali.
- 64 La Commissione si è altresì richiamata alle conclusioni dell'avvocato generale Van Gerven nella causa *Corsica Ferries II*, già citata, il quale ha ritenuto che, poiché i servizi di pilotaggio erano identici per le navi provenienti da un altro Stato membro o da un porto nazionale, l'attivazione di tariffe diverse per gli stessi servizi costituiva un'applicazione nei rapporti commerciali con gli altri contraenti di condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, vietata dall'art. 86 del Trattato perché determina a carico delle imprese di trasporto marittimo interessate uno svantaggio per la concorrenza.
- 65 Nell'atto introduttivo la Repubblica portoghese non ha contestato la trasposizione di tale analisi al caso di riduzione delle tasse d'atterraggio specifiche dei voli

nazionali rispetto ai voli internazionali, ma si è limitata, quindi, per contestare l'esistenza di una discriminazione, ad addurre argomenti sull'assenza di discriminazione in base alla nazionalità.

66 A questo proposito la Corte ha esplicitamente dichiarato che si deve ritenere che costituisca una restrizione alla libera prestazione dei servizi di trasporto marittimo una normativa nazionale la quale, benché applicabile senza discriminazioni a qualsiasi nave, a prescindere dal fatto che sia utilizzata da prestatori di servizi nazionali od originari di altri Stati membri, pone una distinzione a seconda che dette imbarcazioni effettuino trasporti interni o trasporti diretti verso altri Stati membri e garantisce in tal modo un vantaggio particolare al mercato interno e ai trasporti nazionali dello Stato membro di cui trattasi (sentenza 5 ottobre 1994, causa C-381/93, Commissione/Francia, Racc. pag. I-5145, punto 21). Ora, è pacifico che tale tipo di misure porta altresì ad attribuire un vantaggio ai vettori che, in proporzione maggiore rispetto ad altri, gestiscono i trasporti nazionali rispetto ai trasporti internazionali e implica in questo modo un trattamento differenziato per prestazioni equivalenti che turba la concorrenza. Nella fattispecie la discriminazione risulta dall'applicazione di una tariffazione diversa per uno stesso numero di atterraggi con aeromobili dello stesso tipo.

67 La Repubblica portoghese ha tuttavia dedotto argomenti che a suo avviso giustificano un siffatto trattamento differenziato delle compagnie aeree.

68 Gli argomenti relativi alla giustificazione della riduzione per i collegamenti con gli aeroporti delle Azzorre devono essere analizzati nella parte relativa alle tasse pagate in occasione dei movimenti effettuati negli aeroporti di Lisbona, Porto e Faro per i voli da o per le Azzorre, poiché il dispositivo della decisione impugnata, anche se non riguarda le tasse applicate negli aeroporti delle Azzorre,

riguarda tuttavia, senza distinzione, tutte le riduzioni delle tasse d'atterraggio e le modulazioni delle stesse in base dell'origine del volo applicabili a Lisbona, Porto e Faro.

- 69 A questo proposito, sia nel corso del procedimento amministrativo sia nell'atto introduttivo, il governo portoghese ha sostenuto che, per ragioni politiche, sociali ed economiche, il costo dei collegamenti aerei con le Azzorre deve essere contenuto, in particolare tenendo presente la mancanza di alternative al trasporto aereo a causa dell'insularità.
- 70 Ai punti 20 e 36 della motivazione della decisione impugnata la Commissione ha affermato che, poiché escludeva gli aeroporti della Azzorre dall'ambito della sua decisione a causa della mancanza, a suo avviso, di effetti sufficientemente rilevanti sul commercio tra gli Stati membri delle tasse che vi sono applicate, non era necessario replicare a tale argomento.
- 71 Apparentemente, tuttavia, l'argomento del governo portoghese si applica sia alle tasse riscosse negli aeroporti delle Azzorre sia a quelle dovute per i voli da o per le Azzorre negli aeroporti di Lisbona, Porto o Faro.
- 72 Si deve pertanto constatare che a torto la Commissione ha affermato che non era necessario replicare all'argomento del governo portoghese in merito alle riduzioni di cui trattasi. Tuttavia, tale errore non può rimettere in discussione la legittimità della decisione impugnata su tale punto.
- 73 Infatti, come risulta in particolare dal punto 66 della presente sentenza e come ha dichiarato la Commissione nella decisione impugnata, l'applicazione di una

tariffazione diversa per uno stesso numero di atterraggi costituisce di per sé un tipo di discriminazione previsto dall'art. 86, secondo comma, lett. c), del Trattato. Conseguentemente, dal momento che tutte le condizioni di cui all'art. 86 sono soddisfatte, eventuali giustificazioni per l'applicazione di un siffatto sistema possono essere addotte, ove necessario, solo nell'ambito di quanto disposto dall'art. 90, n. 2, del Trattato. Secondo tali disposizioni, le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale sono sottoposte alle norme del Trattato, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osta all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata e l'eventuale deroga alle regole del Trattato non deve compromettere lo sviluppo degli scambi in misura contraria agli interessi della Comunità.

74 Tuttavia, nella fattispecie, come rilevato dalla Commissione al punto 41 della motivazione della decisione impugnata, la Repubblica portoghese non ha fatto valere l'eccezione prevista all'art. 90, n. 2, del Trattato.

75 Conseguentemente, la decisione impugnata deve essere confermata nella parte in cui essa riguarda le riduzioni sulle tasse d'atterraggio connesse al carattere nazionale dei voli e applicabili negli aeroporti di Lisbona, Porto e Faro per i voli da e per le Azzorre.

76 Per quanto riguarda i collegamenti interni diversi da quelli con le Azzorre, la Repubblica portoghese sostiene che le riduzioni connesse al carattere nazionale dei voli sono giustificate dalla breve distanza degli stessi e dalla necessità di non addossare a tali voli costi proporzionalmente troppo rilevanti relativi alle tasse d'atterraggio, che renderebbero il loro costo complessivo eccessivo in relazione alla distanza. La Repubblica portoghese, a questo proposito, fa riferimento all'obiettivo di coesione economica e sociale di cui all'art. 3, lett. j), del Trattato CE [divenuto, in seguito a modifica, art. 3, lett. k), CE].

- 77 La Commissione replica che, se il fattore «distanza» dovesse essere tenuto in considerazione, anche i voli internazionali la cui distanza è la stessa dei voli nazionali, come quelli che collegano il Portogallo con Siviglia, Madrid, Malaga o Santiago di Compostela, dovrebbero beneficiare delle stesse riduzioni e fa presente che, in ogni caso, le tasse d'atterraggio sono calcolate in funzione del peso degli apparecchi e non della distanza.
- 78 Senza che sia necessario procedere all'esame di tale argomento, occorre rilevare che, per gli stessi motivi esposti ai punti 73 e 74 della presente sentenza, la decisione impugnata deve parimenti essere confermata nella parte in cui essa riguarda le riduzioni sulle tasse d'atterraggio connesse al carattere nazionale dei voli, applicabili agli aeroporti di Lisbona, Porto e Faro, relative ai voli che non siano quelli da e per le Azzorre.
- 79 Da tutte le considerazioni che precedono risulta che il ricorso deve essere respinto.

Sulle spese

- 80 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 ha concluso per la condanna alle spese della Repubblica portoghese, che è rimasta soccombente nei suoi motivi, quest'ultima va condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.

- 2) La Repubblica portoghese è condannata alle spese.

Gulmann

Skouris

Puissochet

Schintgen

Macken

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 29 marzo 2001.

Il cancelliere

Il presidente della Sesta Sezione

R. Grass

C. Gulmann