

SENTENZA DELLA CORTE (Ottava Sezione)

25 aprile 2024 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Trasporti aerei – Diritti aeroportuali – Direttiva 2009/12/CE – Articolo 11, paragrafo 5 – Finanziamento dell’autorità di vigilanza indipendente – Contributo degli utenti degli aeroporti – Criteri di imposizione»

Nella causa C-204/23,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Consiglio di Stato (Italia), con ordinanza del 24 marzo 2023, pervenuta in cancelleria il 28 marzo 2023, nel procedimento

Autorità di regolazione dei trasporti

contro

Lufthansa Linee Aeree Germaniche,

Austrian Airlines,

Brussels Airlines,

Swiss International Air Lines Ltd,

Lufthansa Cargo,

nei confronti di:

Presidenza del Consiglio dei ministri,

LA CORTE (Ottava Sezione),

composta da N. Piçarra (relatore), presidente di sezione, N. Jääskinen e M. Gavalec, giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Lufthansa Linee Aeree Germaniche, la Austrian Airlines, la Brussels Airlines, la Swiss International Air Lines Ltd e la Lufthansa Cargo, da F.L. Arrigoni, avvocato;
- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da M. De Vergori e S.L. Vitale, avvocati dello Stato;
- per la Commissione europea, da P.A. Messina e B. Sasinowska, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 11, paragrafo 5, della direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, concernente i diritti aeroportuali (GU 2009, L 70, pag. 11).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra, da un lato, l'Autorità di regolazione dei trasporti (Italia) (in prosieguo: l'«autorità di vigilanza») e, dall'altro, la Lufthansa Linee Aeree Germaniche, la Austrian Airlines, la Brussels Airlines, la Swiss International Air Lines Ltd e la Lufthansa Cargo (in prosieguo, congiuntamente: gli «utenti degli aeroporti interessati»), in merito alla validità di una delibera dell'autorità di vigilanza che fissa la misura e le modalità di versamento del contributo destinato al finanziamento di tale autorità per l'anno 2019.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 Il considerando 12 della direttiva 2009/12 così recita:

«Per garantire l'imparzialità delle sue decisioni e la corretta ed efficace applicazione della presente direttiva, in ciascuno Stato membro dovrebbe essere istituita un'autorità di vigilanza indipendente. Detta autorità dovrebbe disporre di tutte le risorse necessarie in termini di personale, competenze tecniche e mezzi finanziari per l'esercizio delle proprie funzioni».

4 L'articolo 2 di tale direttiva dispone quanto segue:

«Ai fini della presente direttiva si intende per:

(...)

2) “gestore aeroportuale”, il soggetto al quale le disposizioni legislative, regolamentari o contrattuali nazionali affidano, insieme ad altre attività o in via esclusiva, il compito di amministrare e di gestire le infrastrutture aeroportuali o della rete aeroportuale e di coordinare e di controllare le attività dei vari operatori presenti negli aeroporti o nella rete aeroportuale interessati;

3) “utente dell'aeroporto”, qualsiasi persona fisica o giuridica che trasporti per via aerea passeggeri, posta e/o merci, da e per l'aeroporto considerato;

4) “diritti aeroportuali”, i prelievi riscossi a favore del gestore aeroportuale e pagati dagli utenti dell'aeroporto per l'utilizzo delle infrastrutture e dei servizi che sono forniti esclusivamente dal gestore aeroportuale e che sono connessi all'atterraggio, al decollo, all'illuminazione e al parcheggio degli aeromobili e alle operazioni relative ai passeggeri e alle merci;

(...)».

5 Ai sensi dell'articolo 3 di detta direttiva, intitolato «Non discriminazione», «[g]li Stati membri provvedono affinché i diritti aeroportuali non creino discriminazioni tra gli utenti dell'aeroporto, conformemente al diritto comunitario».

6 L'articolo 11 della medesima direttiva, intitolato «Autorità di vigilanza indipendente», ai paragrafi 3 e 5 dispone quanto segue:

«3. Gli Stati membri garantiscono l'autonomia dell'autorità di vigilanza indipendente, provvedendo affinché questa sia giuridicamente distinta e funzionalmente indipendente da qualsiasi gestore aeroportuale e vettore aereo. Gli Stati membri che mantengono la proprietà di aeroporti, di gestori aeroportuali o di vettori aerei o che mantengono la vigilanza di gestori aeroportuali o di vettori aerei garantiscono che le funzioni inerenti alla proprietà o alla vigilanza suddetti non siano conferite all'autorità di vigilanza indipendente. Gli Stati membri provvedono affinché l'autorità di vigilanza indipendente eserciti i propri poteri in modo imparziale e trasparente.

(...)

5. Gli Stati membri possono istituire un meccanismo di finanziamento dell'autorità di vigilanza indipendente, che può comprendere l'imposizione di diritti a carico degli utenti dell'aeroporto e dei gestori aeroportuali».

Diritto italiano

7 L'articolo 37, comma 6, lettera b), del decreto-legge del 6 dicembre 2011, n. 201 – Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici (supplemento ordinario alla GURI n. 284 del 6 dicembre 2011), convertito con modificazioni dalla legge del 22 dicembre 2011, n. 214 (supplemento ordinario alla GURI n. 300 del 27 dicembre 2011), nella versione applicabile alla controversia principale (in prosieguo: la «legge n. 214/2011»), dispone quanto segue:

«All'esercizio delle competenze di cui al comma 2 e alle attività di cui al comma 3, nonché all'esercizio delle altre competenze e alle altre attività attribuite dalla legge, si provvede come segue:

(...)

b) mediante un contributo versato dagli operatori economici operanti nel settore del trasporto e per i quali l'Autorità [di vigilanza] abbia concretamente avviato, nel mercato in cui essi operano, l'esercizio delle competenze o il compimento delle attività previste dalla legge, in misura non superiore all'1 per mille del fatturato derivante dall'esercizio delle attività svolte percepito nell'ultimo esercizio, con la previsione di soglie di esenzione che tengano conto della dimensione del fatturato. Il computo del fatturato è effettuato in modo da evitare duplicazioni di contribuzione. Il contributo è determinato annualmente con atto dell'Autorità [di vigilanza], sottoposto ad approvazione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Nel termine di trenta giorni dalla ricezione dell'atto, possono essere formulati rilievi cui l'Autorità [di vigilanza] si conforma; in assenza di rilievi nel termine l'atto si intende approvato».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

8 Il 19 dicembre 2018 l'autorità di vigilanza ha adottato, sulla base dell'articolo 37, comma 6, lettera b), della legge n. 214/2011, una delibera che fissa la misura e le modalità di versamento del contributo dovuto a tale autorità da parte degli utenti degli aeroporti per l'anno 2019.

9 Gli utenti degli aeroporti interessati hanno impugnato tale delibera dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Italia).

10 Avendo tale giudice accolto il loro ricorso, l'autorità di vigilanza ha interposto appello dinanzi al Consiglio di Stato (Italia), giudice del rinvio, facendo valere, da un lato, che gli operatori economici nel settore dei trasporti rientrano nel novero dei soggetti tenuti a versare il contributo previsto all'articolo 37, comma 6, lettera b), della legge n. 214/2011 e, dall'altro, che, nel settore aereo, disciplinato dalla direttiva 2009/12, l'esercizio delle competenze dell'autorità di vigilanza è rivolto tanto ai gestori aeroportuali quanto agli utenti degli aeroporti.

11 Dal canto loro, gli utenti degli aeroporti interessati sostengono che il contributo, basato sul fatturato, che essi sono tenuti a versare a titolo di detta delibera dell'autorità di vigilanza, costituisce un'imposta generale non connessa al rendimento di un servizio specifico, contrariamente ai diritti di cui all'articolo 11, paragrafo 5, della direttiva 2009/12. Di conseguenza, la normativa italiana sarebbe contraria a tale articolo 11, paragrafo 5, in quanto essa prevederebbe un contributo destinato a coprire l'insieme dei costi di tale autorità, non correlato ai costi di funzionamento effettivi. Inoltre, se tutti gli utenti degli aeroporti, e non solo quelli stabiliti nello Stato membro cui appartiene l'autorità di vigilanza di cui trattasi o costituiti secondo la legge di tale Stato membro, fossero tenuti a contribuire al finanziamento delle autorità di vigilanza in diversi Stati membri, si genererebbe nei loro confronti una moltiplicazione dei costi in modo abnorme ed estraneo allo spirito di tale direttiva.

12 Il giudice del rinvio ritiene che l'articolo 37, comma 6, lettera b), della legge n. 214/2011 non sia, *prima facie*, contrario al diritto dell'Unione, in quanto, in virtù dell'articolo 11, paragrafi 3 e 5, della direttiva 2009/12, gli Stati membri hanno il diritto di garantire il finanziamento delle autorità di vigilanza imponendo agli utenti degli aeroporti un contributo per tale finanziamento.

13 Pur ammettendo che i diritti aeroportuali si distinguono dai contributi non connessi a un servizio specifico, in quanto costituiscono il corrispettivo di una prestazione, tale giudice rileva che il meccanismo di finanziamento «che può comprendere l'imposizione di diritti», previsto a tale articolo 11, paragrafo 5, non esclude una forma di finanziamento che prescinderebbe da una specifica controprestazione. In ogni caso, secondo detto giudice, la prassi nazionale tiene conto, nell'ambito del procedimento in più fasi istituito dall'articolo 37, comma 6, lettera b), della legge n. 214/2011, della correlazione tra l'ammontare del contributo in questione e i costi del funzionamento dell'autorità di vigilanza.

14 Il giudice del rinvio aggiunge che l'introduzione di un quadro comune per i diritti aeroportuali, previsto dalla direttiva 2009/12, mira a garantire un trattamento uniforme non solo tra i gestori aeroportuali dell'Unione europea, ma anche tra gli utenti degli aeroporti, quali i vettori aerei. Esso ne deduce che un'eventuale limitazione della contribuzione in questione in capo agli utenti degli aeroporti con sede nel territorio nazionale potrebbe creare una distorsione della concorrenza.

15 In tale contesto, il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 11, [paragrafo] 5, della [direttiva 2009/12] – norma relativa al settore aeroportuale – debba interpretarsi nel senso che il finanziamento dell'Autorità [di vigilanza] debba

avvenire solo attraverso l'imposizione di diritti aeroportuali o non possa avvenire anche attraverso altre forme di finanziamento come l'imposizione di un contributo ([il Consiglio di Stato] ritiene che sia una mera facoltà dello Stato membro la riscossione delle somme destinate a finanziare l'Autorità [di vigilanza] mediante diritti aeroportuali);

2) Se i diritti o il contributo che possono essere imposti per il finanziamento della autorità di vigilanza ai sensi dell'articolo 11, [paragrafo] 5, della [direttiva 2009/12] debbono essere relativi solo a prestazioni e costi specifici – comunque non indicati [in tale] direttiva – o se non sia sufficiente la loro correlazione ai costi di funzionamento della Autorità [di vigilanza] quali risultanti dai bilanci trasmessi e controllati da autorità di Governo;

3) Se l'articolo 11, [paragrafo] 5, della [direttiva 2009/12] debba interpretarsi nel senso che i diritti possano essere imposti solo a carico dei soggetti residenti o costituiti secondo la legge dello Stato che ha istituito la Autorità [di vigilanza]; e se ciò possa valere anche nel caso di contributi imposti per il funzionamento [di tale] Autorità».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima e seconda questione

16 Con la sua prima e seconda questione, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 11, paragrafo 5, della direttiva 2009/12 debba essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale in virtù della quale il finanziamento dell'autorità di vigilanza indipendente è garantito mediante l'imposizione, a carico degli utenti degli aeroporti, di un contributo il cui ammontare non è correlato al costo dei servizi forniti da tale autorità.

17 Ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 5, della direttiva 2009/12, «[g]li Stati membri possono istituire un meccanismo di finanziamento dell'autorità di vigilanza indipendente, che può comprendere l'imposizione di diritti a carico degli utenti dell'aeroporto e dei gestori aeroportuali».

18 In primo luogo, occorre rilevare che i «diritti» di cui a tale disposizione non coincidono con i «diritti aeroportuali», ai sensi dell'articolo 2, punto 4, di detta direttiva. Infatti, da un lato, tali diritti aeroportuali sono riscossi «a favore del gestore aeroportuale», definito al punto 2 di tale articolo 2, mentre i «diritti» di cui all'articolo 11, paragrafo 5, di tale direttiva possono essere imposti segnatamente a carico dei gestori aeroportuali. Dall'altro, il corrispettivo dei «diritti aeroportuali», ai sensi di detto articolo 2, punto 4, consiste nell'«utilizzo delle infrastrutture e dei servizi che sono forniti esclusivamente dal gestore aeroportuale e che sono connessi all'atterraggio, al decollo, all'illuminazione e al parcheggio degli aeromobili e alle operazioni relative ai passeggeri e alle merci». La prestazione di tali servizi non rientra quindi nelle competenze dell'«autorità di vigilanza indipendente» di cui all'articolo 11 della medesima direttiva.

19 In secondo luogo, emerge chiaramente dalla formulazione dell'articolo 11, paragrafo 5, della direttiva 2009/12 che l'istituzione di un meccanismo di finanziamento delle autorità di vigilanza costituisce una mera facoltà e non un obbligo per gli Stati membri. Lo stesso vale per l'imposizione, ai fini di tale finanziamento, di diritti a carico degli utenti degli aeroporti, quali definiti all'articolo 2, punto 3, di detta direttiva.

20 Ne consegue che quando gli Stati membri decidono, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 5, della direttiva 2009/12, di istituire un meccanismo di finanziamento delle loro autorità di vigilanza, non sono tenuti a stabilire una correlazione tra, da un lato, l'ammontare del contributo che essi

impongono agli utenti degli aeroporti e ai gestori aeroportuali e, dall'altro, il costo dei servizi forniti da tale autorità.

21 Tuttavia, nell'istituire un tale meccanismo, gli Stati membri devono rispettare i principi generali del diritto dell'Unione, quali il principio di proporzionalità e il principio di non discriminazione (v., per analogia, sentenze del 23 aprile 2009, Angelidaki e a., da C-378/07 a C-380/07, EU:C:2009:250, punti 83 e 85, nonché del 5 maggio 2011, Ze Fu Fleischhandel e Vion Trading, C-201/10 e C-202/10, EU:C:2011:282, punto 37).

22 Conformemente al principio di proporzionalità, la normativa nazionale che istituisce un meccanismo di finanziamento dell'autorità di vigilanza, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 5, della direttiva 2009/12, non deve eccedere quanto necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito da tale disposizione (v., in tal senso, sentenza dell'8 febbraio 2018, Lloyd's of London, C-144/17, EU:C:2018:78, punto 32 e giurisprudenza ivi citata), ossia, come emerge dal paragrafo 3 di tale articolo 11, letto alla luce del considerando 12 della stessa direttiva, quello di dotare detta autorità delle risorse in termini di personale, competenze tecniche e mezzi finanziari atti a consentirle di esercitare le sue funzioni in modo imparziale, trasparente e in piena indipendenza.

23 Quanto al divieto di discriminazione tra gli utenti degli aeroporti, esso è enunciato all'articolo 3 della direttiva 2009/12 per quanto concerne i diritti aeroportuali di cui all'articolo 2, punto 4, di tale direttiva, e deriva direttamente dal principio di non discriminazione riguardo ai diritti o ai contributi imposti a tali utenti ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 5, della direttiva in parola.

24 Tenuto conto di quanto precede, occorre rispondere alla prima e seconda questione dichiarando che l'articolo 11, paragrafo 5, della direttiva 2009/12 deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale in virtù della quale il finanziamento dell'autorità di vigilanza indipendente è garantito mediante l'imposizione, a carico degli utenti degli aeroporti, di un contributo il cui ammontare non è correlato al costo dei servizi forniti da tale autorità, purché tale normativa sia conforme ai principi generali del diritto dell'Unione, in particolare ai principi di proporzionalità e di non discriminazione.

Sulla terza questione

25 Con la sua terza questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 11, paragrafo 5, della direttiva 2009/12 debba essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale in virtù della quale il finanziamento dell'autorità di vigilanza indipendente è garantito mediante l'imposizione di un contributo a carico degli utenti degli aeroporti, anche se questi ultimi non sono stabiliti nello Stato membro cui appartiene tale autorità o non sono costituiti secondo la legge di tale Stato membro.

26 A tal riguardo, occorre rilevare, in primo luogo, che la formulazione dell'articolo 11, paragrafo 5, della direttiva 2009/12 non limita l'applicazione del meccanismo di finanziamento dell'autorità di vigilanza indipendente a talune categorie di utenti degli aeroporti, a seconda del loro stabilimento nello Stato membro interessato o della loro costituzione secondo la legge di quest'ultimo.

27 In secondo luogo, come rilevato in sostanza sia dal giudice del rinvio che dalla Commissione europea nelle sue osservazioni scritte, una limitazione dei contributi imposti a titolo di finanziamento dell'autorità di vigilanza indipendente di uno Stato membro ai soli utenti degli aeroporti con sede nel territorio di quest'ultimo, dal momento che esenterebbe da tali contributi gli utenti degli aeroporti con sede in un altro Stato membro, sebbene tali utenti utilizzino gli aeroporti

del primo Stato membro, potrebbe falsare la concorrenza tra queste due categorie di utenti degli aeroporti.

28 Tenuto conto di quanto precede, occorre rispondere alla terza questione dichiarando che l'articolo 11, paragrafo 5, della direttiva 2009/12 deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale in virtù della quale il finanziamento dell'autorità di vigilanza indipendente è garantito mediante l'imposizione di un contributo a carico degli utenti degli aeroporti, anche se questi ultimi non sono stabiliti nello Stato membro cui appartiene tale autorità o non sono costituiti secondo la legge di tale Stato membro.

Sulle spese

29 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice del rinvio, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Ottava Sezione) dichiara:

1) **L'articolo 11, paragrafo 5, della direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, concernente i diritti aeroportuali,**

deve essere interpretato nel senso che:

esso non osta a una normativa nazionale in virtù della quale il finanziamento dell'autorità di vigilanza indipendente è garantito mediante l'imposizione, a carico degli utenti degli aeroporti, di un contributo il cui ammontare non è correlato al costo dei servizi forniti da tale autorità, purché tale normativa sia conforme ai principi generali del diritto dell'Unione, in particolare ai principi di proporzionalità e di non discriminazione.

2) **L'articolo 11, paragrafo 5, della direttiva 2009/12**

deve essere interpretato nel senso che:

esso non osta a una normativa nazionale in virtù della quale il finanziamento dell'autorità di vigilanza indipendente è garantito mediante l'imposizione di un contributo a carico degli utenti degli aeroporti, anche se questi ultimi non sono stabiliti nello Stato membro cui appartiene tale autorità o non sono costituiti secondo la legge di tale Stato membro.

Piçarra

Jääskinen

Gavalec

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 25 aprile 2024.

Il cancelliere

A. Calot Escobar

Il presidente di sezione

N. Piçarra

* Lingua processuale: l'italiano.