

La Corte di Giustizia si pronuncia sulla tutela dei diritti degli utenti aeroportuali. Prevalenza dell'effetto utile sulle norme procedurali interne

📅 27/11/2019

📌 TRASPORTI, ASSICURAZIONI E LOGISTICA, CONTENZIOSO, MOBILITÀ

Roberto A. Jacchia
Marco Stillo

In data 21 novembre 2019, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea si è pronunciata nella Causa C-379/18, *Deutsche Lufthansa AG contro Land Berlin*, sull'interpretazione dell'articolo 3, dell'articolo 6, paragrafi da 3 a 5, nonché dell'articolo 11, paragrafi 1 e 7, della Direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, concernente i diritti aeroportuali¹. La domanda pregiudiziale era stata presentata nell'ambito di una controversia tra la *Deutsche Lufthansa AG* ("Lufthansa") e il Land Berlin (Land di

Berlino, Germania) in merito all'approvazione da parte di quest'ultimo del nuovo sistema di diritti aeroportuali istituito per l'aeroporto Berlin-Tegel (Germania) dalla *Berliner Flughafen GmbH* ("BFG"), in qualità di gestore aeroportuale.

In data 13 ottobre 2014 il Land di Berlino, in qualità di ente responsabile dell'autorità di vigilanza indipendente, aveva autorizzato il nuovo sistema di diritti aeroportuali per l'aeroporto Berlin-Tegel elaborato dalla BFG. In qualità di utente dell'aeroporto, la società Lufthansa aveva proposto un ricorso di

¹ GUUE L 70 del 14.03.2009.

annullamento contro tale autorizzazione dinanzi all'*Oberverwaltungsgericht Berlin Brandenburg* (Tribunale amministrativo superiore di Berlino Brandeburgo, Germania), il quale aveva dichiarato il ricorso inammissibile² in quanto la ricorrente non era legittimata ad agire ai sensi della *Verwaltungsgerichtsordnung* (codice del processo amministrativo)³. Successivamente, la Lufthansa aveva proposto ricorso per revisione dinanzi al *Bundesverwaltungsgericht* (Corte amministrativa federale, Germania; "giudice del rinvio"), sostenendo che

l'articolo 42, paragrafo 2, del codice del processo amministrativo dovesse portare a dichiarare ammissibile un ricorso di annullamento presentato da un singolo laddove quest'ultimo facesse valere in modo plausibile di essere leso nei propri diritti dall'atto contestato. Ritenendo necessaria, ai fini della controversia principale, l'interpretazione della normativa europea in materia, ed in particolare degli articoli 3⁴ e 6, paragrafi da 3 a 5⁵, nonché dell'articolo 11, paragrafi 1 e 7⁶, della Direttiva 2009/12, il giudice del rinvio aveva deciso di

² Si vedano i punti 16-19 della sentenza.

³ L'articolo 42 del codice del processo amministrativo, dedicato al ricorso di annullamento e per impugnazione, al paragrafo 2 prevede che, nei limiti in cui la legge non disponga diversamente, un ricorso di annullamento avverso un atto amministrativo è ammissibile solo se il ricorrente fa valere di essere stato leso nei propri diritti da tale atto.

⁴ L'articolo 3 della Direttiva 2009/12, denominato "Non discriminazione", così dispone: "... *Gli Stati membri provvedono affinché i diritti aeroportuali non creino discriminazioni tra gli utenti dell'aeroporto, conformemente al diritto comunitario. Ciò non esclude una modulazione dei diritti aeroportuali per motivi di interesse pubblico e generale, compresi motivi ambientali. I criteri utilizzati per siffatta modulazione sono pertinenti, obiettivi e trasparenti...*".

⁵ L'articolo 6 della Direttiva 2009/12, denominato "Consultazione e ricorsi", ai paragrafi 3-5 così dispone: "...Gli Stati membri provvedono affinché, in caso di disaccordo su una decisione inerente i diritti aeroportuali presa dal gestore aeroportuale, ciascuna delle due parti possa rivolgersi all'autorità di vigilanza indipendente di cui all'articolo 11, la quale esaminerà le motivazioni che corredano la proposta di modifica del sistema o dell'ammontare dei diritti aeroportuali.

Qualora sia sottoposta all'autorità di vigilanza indipendente una modifica del sistema o dell'ammontare dei diritti aeroportuali decisa dal gestore aeroportuale non ha efficacia sino a quando non sia stata esaminata dall'autorità di vigilanza. Quest'ultima prende, entro quattro settimane dal deferimento della questione, a meno che la decisione definitiva non possa essere presa entro lo stesso termine, una decisione provvisoria circa l'entrata in vigore della modifica in questione.

Uno Stato membro può decidere di non applicare i paragrafi 3 e 4 in relazione alle modifiche dell'ammontare o della struttura dei diritti aeroportuali per gli aeroporti per i quali:

a) *esiste una procedura obbligatoria in virtù della normativa nazionale che prevede che i diritti aeroportuali, o il loro ammontare massimo, siano determinati o approvati dall'autorità di vigilanza indipendente; o*

b) *esiste una procedura obbligatoria in virtù della normativa nazionale che prevede che l'autorità di vigilanza indipendente esamini, periodicamente o in risposta a richieste da soggetti interessati, se gli aeroporti sono soggetti o meno ad un'effettiva concorrenza. Laddove giustificato sulla base di un tale esame, lo Stato membro decide che i diritti aeroportuali, o il loro ammontare massimo, deve essere determinato o approvato dall'autorità di vigilanza indipendente. Tale decisione si applica per il periodo necessario sulla base dell'esame effettuato da tale autorità...*

⁶ L'articolo 11 della Direttiva 2009/12, denominato "Autorità di vigilanza indipendente", ai paragrafi 1 e 7 così dispone: "... *Gli Stati membri designano o istituiscono un'autorità di vigilanza nazionale indipendente, incaricata di assicurare la corretta applicazione delle misure adottate per conformarsi alla presente direttiva e di svolgere, come minimo, le funzioni di cui all'articolo 6. Questo organo può essere lo stesso al quale lo Stato membro ha affidato l'applicazione delle misure normative supplementari di cui all'articolo 1, paragrafo 5, compresa l'approvazione del sistema dei diritti e/o dell'ammontare di tali diritti aeroportuali, a condizione che soddisfi i requisiti di cui al paragrafo 3 del presente articolo.*

(...)

Nell'avviare un'indagine riguardo alla motivazione della modifica del sistema o dell'ammontare dei diritti aeroportuali di cui all'articolo 6, l'autorità di vigilanza indipendente ottiene dalle parti interessate accesso alle necessarie informazioni ed è tenuta a consultarle al fine di formulare la sua decisione. Fatto salvo l'articolo 6, paragrafo 4, essa pronuncia una decisione il più rapidamente possibile, e comunque entro quattro mesi dal deferimento della questione. Questo periodo può essere prorogato

sospendere il procedimento e di proporre alla Corte di Giustizia due questioni pregiudiziali.

Con la prima questione, il giudice del rinvio aveva chiesto se, in sostanza, la Direttiva 2009/12, segnatamente il suo articolo 3, il suo articolo 6, paragrafo 5, lettera a), nonché il suo articolo 11, paragrafi 1 e 7, debba essere interpretata nel senso che essa osta ad una norma nazionale che consente ad un gestore aeroportuale di stabilire con un utente dell'aeroporto diritti aeroportuali diversi da quelli fissati da tale gestore e approvati dall'autorità di vigilanza indipendente.

La Corte ha preliminarmente rilevato come nel caso concreto il gestore aeroportuale, dopo aver consultato gli utenti, avesse stabilito il nuovo insieme di diritti aeroportuali e lo avesse sottoposto all'autorità di vigilanza indipendente, che lo aveva approvato in conformità con il *Luftverkehrsgesetz* (legge sul traffico aereo)⁷. Pertanto, alla luce dell'articolo 6, paragrafo 5, lettera a), della Direttiva 2009/12, tanto il carattere obbligatorio della procedura prevista dalla legge sul traffico aereo, quanto il fatto che l'autorità di vigilanza indipendente approva il sistema di diritti aeroportuali fissato dal gestore implicano che tale gestore non possa poi discostarsene, pena la

di due mesi in casi eccezionali e debitamente giustificati. Le decisioni dell'autorità di vigilanza indipendente sono vincolanti, fatto salvo un controllo parlamentare o giurisdizionale a seconda della procedura prevista nei diversi Stati membri...".

⁷ L'articolo 19b della legge sul traffico aereo ai paragrafi 1 e 3 così dispone: "... Il gestore di un aeroporto civile o di un aerodromo civile fissa un sistema di diritti che devono essere versati come corrispettivo dell'utilizzo delle infrastrutture e dei servizi connessi all'illuminazione, al decollo, all'atterraggio e al parcheggio degli aeromobili, nonché alle operazioni relative ai passeggeri e alle merci (sistema di diritti aeroportuali). Il sistema di diritti aeroportuali deve essere sottoposto all'approvazione dell'autorità competente in materia di rilascio delle licenze. L'approvazione è concessa qualora i diritti indicati nel sistema siano determinati sulla base di criteri appropriati, obiettivi, trasparenti e non discriminatori. Occorre in particolare garantire che

1. i servizi e le infrastrutture in relazione ai quali sono riscossi i diritti siano chiaramente definiti;
2. i diritti aeroportuali siano calcolati in base ai costi e stabiliti in anticipo;
3. tutti gli utenti di un aeroporto civile o di un aerodromo abbiano accesso allo stesso modo ai servizi e agli impianti di tali strutture;
4. non siano imposti ai suddetti utenti diritti aeroportuali di ammontare diverso senza ragione oggettiva.

Per gli aeroporti civili e gli aerodromi, è autorizzata una modulazione dei diritti sulla base dell'interesse generale e pubblico; i criteri applicati a tale scopo devono essere appropriati, obiettivi e trasparenti. Il sistema di diritti aeroportuali degli aeroporti civili deve prevedere una diversificazione dei diritti in base alla tutela dalle emissioni acustiche, da un lato, e dall'inquinamento, dall'altro.
(...)

Fatte salve le disposizioni del paragrafo 1, le norme seguenti si applicano all'autorizzazione del sistema di diritti aeroportuali degli aeroporti civili il cui traffico annuale supera la soglia dei cinque milioni di movimenti di passeggeri:

1. *Almeno sei mesi prima dell'entrata in vigore prevista del sistema di diritti aeroportuali, il gestore di un aeroporto civile sottopone agli utenti dell'aeroporto un progetto corredato di una motivazione per accettazione. Ciò si applica altresì alle modifiche del sistema di diritti aeroportuali. Il termine previsto nella prima frase del presente punto non si applica in presenza di circostanze eccezionali che devono essere dimostrate nei confronti degli utenti dell'aeroporto.*
2. *La domanda di autorizzazione deve essere presentata presso l'autorità competente al rilascio delle licenze almeno cinque mesi prima dell'entrata in vigore del sistema di diritti aeroportuali previsto. Detta domanda deve essere motivata. Le obiezioni degli utenti dell'aeroporto devono essere prese in considerazione.*
3. *L'autorizzazione deve essere concessa se il livello dei diritti fissati appare ragionevole rispetto ai costi di gestione previsionali e se detti diritti sono intesi a garantire l'efficacia dei servizi prestati. L'autorità competente in materia di rilascio delle licenze può omettere l'esame di cui alla frase precedente, qualora il gestore dell'aeroporto civile produca un accordo scritto stipulato con gli utenti dell'aeroporto vertente sul sistema di diritti aeroportuali e non vi sia violazione delle norme sugli aiuti di Stato.*

(...)

5. *Il gestore di un aeroporto civile consulta almeno una volta all'anno gli utenti dell'aeroporto in merito al sistema di diritti aeroportuali...".*

privazione dell'effetto utile dell'approvazione di tale autorità, e che tale sistema debba applicarsi obbligatoriamente a tutti gli utenti senza che sia possibile fissare, con uno specifico utente, diritti diversi da quelli precedentemente approvati. In questo modo, all'autorità di vigilanza indipendente viene conferito un ruolo importante, sottolineato all'articolo 11, paragrafo 1, della Direttiva, ed il suo intervento deve mirare non soltanto a garantire l'imparzialità delle decisioni e la corretta ed efficace applicazione della Direttiva stessa⁸, ma anche il principio di non discriminazione.

Consentire ad un gestore aeroportuale di fissare consensualmente con un utente diritti aeroportuali diversi da quelli approvati rimetterebbe in discussione i principi di consultazione, di trasparenza e di non discriminazione quali emergono dall'articolo 3, dall'articolo 6, paragrafi 1 e 2, nonché dall'articolo 7⁹ della Direttiva. Pertanto, la modulazione dei diritti

aeroportuali può essere ammessa solo se si limita ad attuare criteri pertinenti, oggettivi, trasparenti e noti a tutti gli utenti in quanto figurano nel sistema approvato dall'autorità di vigilanza indipendente.

Con la seconda questione, il giudice del rinvio aveva chiesto alla Corte se, in sostanza, la Direttiva 2009/12 debba essere interpretata nel senso che essa osta ad un'interpretazione del diritto nazionale in forza della quale un utente dell'aeroporto non può contestare direttamente la decisione dell'autorità di vigilanza indipendente che approva il sistema di diritti aeroportuali, ma può proporre ricorso contro il gestore aeroportuale dinanzi a un giudice civile e far valere unicamente in tale sede che il diritto aeroportuale e che l'utente deve versare non risponde ad equità.

La Corte ha preliminarmente rilevato che, sebbene l'ultima frase dell'articolo 11, paragrafo 7, della Direttiva 2009/12

⁸ Il considerando (12) della Direttiva 2009/12 così dispone: "... 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...".

⁹ L'articolo 7 della Direttiva 2009/12, rubricato "Trasparenza", così dispone: "... Gli Stati membri provvedono affinché i gestori aeroportuali, ogniqualvolta si procede alle consultazioni di cui all'articolo 6, paragrafo 1, forniscano ad ogni utente dell'aeroporto o ai rappresentanti o alle associazioni degli utenti dell'aeroporto informazioni sui seguenti elementi, che serviranno come base per la determinazione del sistema o dell'ammontare di tutti i diritti riscossi in ciascun aeroporto dal gestore aeroportuale. Le informazioni comprendono come minimo:

- a) un elenco dei vari servizi e infrastrutture forniti a corrispettivo dei diritti aeroportuali riscossi;
- b) la metodologia utilizzata per il calcolo dei diritti aeroportuali;
- c) la struttura globale dei costi relativamente alle infrastrutture e ai servizi ai quali i diritti aeroportuali sono connessi;
- d) gli introiti dei vari diritti e il costo totale dei servizi forniti in cambio;
- e) qualsiasi finanziamento erogato da autorità pubbliche delle infrastrutture e dei servizi ai quali i diritti aeroportuali si riferiscono;
- f) le previsioni riguardanti la situazione dell'aeroporto per quanto attiene ai diritti, all'evoluzione del traffico, nonché agli investimenti previsti;
- g) l'utilizzazione effettiva delle infrastrutture e delle installazioni aeroportuali nel corso di un periodo determinato; e
- h) i risultati attesi dai grandi investimenti proposti con riguardo ai loro effetti sulla capacità dell'aeroporto.

Gli Stati membri provvedono affinché gli utenti dell'aeroporto comunichino al gestore aeroportuale, prima di ogni consultazione di cui all'articolo 6, paragrafo 1, informazioni riguardanti in particolare:

- a) le previsioni del traffico;
- b) le previsioni relative alla composizione e all'utilizzo previsto della loro flotta;
- c) i loro progetti di sviluppo nell'aeroporto in questione; e
- d) le loro esigenze nell'aeroporto in questione.

Fatta salva la legislazione nazionale, le informazioni comunicate ai sensi del presente articolo sono considerate e trattate come informazioni riservate o economicamente sensibili. Nel caso di gestori aeroportuali quotati in borsa, devono essere rispettati in particolare i regolamenti di borsa...".

potrebbe essere interpretata nel senso che consente agli Stati membri di scegliere tra un controllo parlamentare o un controllo giurisdizionale, alla luce del principio della tutela giurisdizionale effettiva (derivante dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri¹⁰ ed attualmente sancito dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione¹¹) l'assenza di controllo giurisdizionale non può essere sostituita dal controllo parlamentare. Inoltre, poiché i principi di non discriminazione, di trasparenza e di consultazione degli interessati in caso di modifica del sistema o dell'ammontare dei diritti, garantiti rispettivamente dagli articoli 3, 7 e 6 della Direttiva 2009/12, si configurano al tempo stesso come obblighi incombenti al gestore e come diritti che gli utenti in qualità di "parti interessate" ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 7, della Direttiva possono far valere in sede giurisdizionale, incombe agli organi giurisdizionali degli Stati membri di garantire la tutela giurisdizionale di tali diritti¹².

In linea di principio, spetta al diritto nazionale determinare la legittimazione e l'interesse ad agire del singolo, fermo restando che la normativa interna non può ledere il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva¹³. Tuttavia, tale principio non richiede, in quanto tale, l'esistenza di un ricorso autonomo diretto in via principale a contestare la conformità di disposizioni nazionali alle

norme dell'Unione, purché esistano uno o più rimedi giurisdizionali che consentano in via incidentale di garantire il rispetto dei diritti dei singoli¹⁴. Se infatti, da un lato, è compito dell'ordinamento interno di ciascuno Stato membro designare i giudici competenti e stabilire le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione, dall'altro il rispetto del principio di effettività impone che tali modalità procedurali non rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio di tali diritti¹⁵.

Nel caso di specie, in forza dell'articolo 42, paragrafo 2, del codice del processo amministrativo, un ricorso di annullamento avverso un atto è ammissibile solo se il ricorrente fa valere di essere stato leso da tale atto nei propri diritti. Inoltre, la decisione con cui l'autorità di vigilanza indipendente approva un sistema di diritti aeroportuali produce effetti giuridici solo nell'ambito del rapporto tra tale autorità e il gestore aeroportuale, e tale decisione può essere contestata solo indirettamente dinanzi a un giudice civile, in sede di ricorso avverso la decisione del gestore aeroportuale che pretenda il pagamento del diritto. Infine, poiché l'articolo 315, paragrafo 3, del *Bürgerliches Gesetzbuch* (Codice civile; "BGB")¹⁶ in determinati casi impone al giudice civile di statuire secondo equità, egli deve bilanciare gli interessi economici oggettivi

¹⁰ CGUE 13.03.2007, Causa C-432/05, *Unibet*, punto 37.

¹¹ L'articolo 47 della Carta, denominato "Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale", così dispone: "... Ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo.

Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni persona ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare.

A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato, qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia...

¹² CGUE 13.03.2007, Causa C-432/05, *Unibet*, punto 38.

¹³ *Ibidem*, punto 42.

¹⁴ *Ibidem* punti 47 e 53.

¹⁵ *Ibidem*, punti 39 e 43.

¹⁶ L'articolo 315 del BGB, denominato "Determinazione della prestazione ad opera di una parte", al paragrafo 3 così dispone: "... La determinazione, se deve avvenire *ex aequo et bono*, è vincolante per l'altra parte solo ove risponda al requisito di equità. Se non risponde al requisito di equità, la determinazione è effettuata mediante sentenza; lo stesso avviene quando la determinazione tarda ad essere adottata..."

dei contraenti, ma anche valutare l'oggetto del contratto e l'importanza della prestazione per la quale il prezzo richiesto dovrebbe rappresentare un corrispettivo ragionevole, potendo comunque tener conto anche di altri aspetti che discendono da leggi speciali, quali i principi dell'Unione.

Limitandosi alla razionalità economica del contratto individuale, l'applicazione dell'articolo 315, paragrafo 3, del BGB disconosce il fatto che solo una fissazione dei diritti aeroportuali basata su criteri uniformi potrebbe garantire che la politica in materia di diritti aeroportuali sia applicata allo stesso modo a tutte le imprese interessate¹⁷. Infine, un controllo dei diritti basato sull'equità e l'adozione, se del caso, di una decisione *ex aequo et bono* conformemente all'articolo 315, paragrafo 3, del BGB, sono contrari al principio di non discriminazione degli utenti garantito dall'articolo 3 della Direttiva 2009/12, tanto più che le sentenze civili avrebbero effetto limitato alle parti nelle singole controversie¹⁸. Pertanto, l'articolo 315, paragrafo 3, del BGB, non consente ai giudici civili tedeschi di garantire una tutela giurisdizionale effettiva a tali utenti.

Per questi motivi, la Corte ha dichiarato che:

“La direttiva 2009/12/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, concernente i diritti aeroportuali, e segnatamente il suo articolo 3, il suo articolo 6, paragrafo 5, lettera a), nonché il suo articolo 11, paragrafi 1 e 7, deve essere interpretata nel senso che essa osta a una norma nazionale che consente a un gestore aeroportuale di stabilire con un utente dell'aeroporto diritti aeroportuali diversi da quelli fissati da tale gestore e approvati dall'autorità di vigilanza indipendente, ai sensi di tale direttiva.

La direttiva 2009/12 deve essere interpretata nel senso che essa osta a un'interpretazione del diritto nazionale in forza della quale un utente dell'aeroporto non può contestare direttamente la decisione dell'autorità di vigilanza indipendente che approva il sistema di diritti aeroportuali, ma può proporre ricorso contro il gestore aeroportuale dinanzi a un giudice civile e far valere unicamente, in tale sede, che il diritto aeroportuale fissato nel sistema di diritti aeroportuali che tale utente deve versare non è conforme all'equità”.

¹⁷ CGUE 09.11.2017, Causa C-489/15, *CTL Logistics*, punto 74.


¹⁸ *Ibidem*, punti 83 e 94.



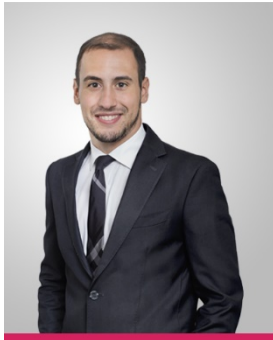
Roberto A. Jacchia

PARTNER

 r.jacchia@dejalex.com

 +39 02 72554.1


 Via San Paolo 7
20121 - Milano




Marco Stillo

ASSOCIATE

 m.stillo@dejalex.com

 +32 (0)26455670

 Chaussée de La Hulpe 187
1170 - Bruxelles

MILANO

Via San Paolo, 7 · 20121 Milano, Italia
T. +39 02 72554.1 · F. +39 02 72554.400
milan@dejalex.com

ROMA

Via Vincenzo Bellini, 24 · 00198 Roma, Italia
T. +39 06 809154.1 · F. +39 06 809154.44
rome@dejalex.com

BRUXELLES

Chaussée de La Hulpe 187 · 1170 Bruxelles, Belgique
T. +32 (0)26455670 · F. +32 (0)27420138
brussels@dejalex.com

MOSCOW

Ulitsa Bolshaya Ordynka 37/4 · 119017, Moscow, Russia
T. +7 495 792 54 92 · F. +7 495 792 54 93
moscow@dejalex.com