



**News n. 60 del 18 giugno 2024
a cura dell'Ufficio del massimario**

La Corte di giustizia UE si è pronunciata sul finanziamento dell'Autorità di regolazione dei trasporti, mediante un contributo a carico degli utenti di aeroporti, rispondendo ad alcuni quesiti interpretativi diretti a verificare la compatibilità, con le previsioni del diritto eurounitario di settore, della relativa normativa nazionale.

Corte di giustizia UE, sezione VIII, sentenza 25 aprile 2024, C-204/23, Autorità di regolazione dei trasporti c. Lufthansa e altri.

Autorità amministrative indipendenti – Autorità di regolazione dei trasporti – Finanziamento – Modalità – Soggetti passivi.

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha formulato i seguenti principi:

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;

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 (1).

(1) I.–Con la sentenza in rassegna, la Corte di giustizia UE, rispondendo ai primi due quesiti sollevati da Cons. Stato, sez. VI, ordinanza 24 marzo 2023, n. 3028 (oggetto della News UM, 54 del 24 aprile 2023, alla quale si rinvia per la ricostruzione del fatto § I) ha ritenuto 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. Nell'istituire tale meccanismo, tuttavia, gli Stati membri

devono rispettare i principi generali del diritto dell'Unione, quali quello di proporzionalità e di non discriminazione.

In relazione alla terza questione, la Corte ha osservato che 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, esentando gli utenti degli aeroporti con sede in un altro Stato membro sebbene utilizzino quelli del primo Stato, potrebbe falsare la concorrenza tra queste due categorie di utenti.

II.–La Corte, dopo aver descritto la normativa applicabile e analizzato le argomentazioni delle parti, ha osservato quanto segue:

- a) il giudice del rinvio ritiene che l'art. 37, comma 6, lettera b), della legge n. 214 del 2011 non sia, *prima facie*, contrario al diritto dell'Unione, in quanto, in virtù dell'art. 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;
- b) pur ammettendo che i diritti aeroportuali si distinguono dai contributi non connessi a un servizio specifico, in quanto costituiscono il corrispettivo di una prestazione, il predetto giudice rileva che il meccanismo di finanziamento "che può comprendere l'imposizione di diritti", previsto all'art. 11, paragrafo 5, non esclude una forma di finanziamento che prescindendo da una specifica controprestazione. In ogni caso, secondo detto giudice, la prassi nazionale tiene conto, nell'ambito del procedimento in più fasi istituito dall'art. 37, comma 6, lett. b), della legge 22 dicembre 2011, n. 214, della correlazione tra l'ammontare del contributo in questione e i costi del funzionamento dell'autorità di vigilanza;
- c) 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;
- d) sulle questioni pregiudiziali;
 - d1) sulla prima e seconda questione, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'art. 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;
 - d2) ai sensi dell'art. 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". In primo luogo, occorre rilevare che i "diritti" di cui a tale disposizione non coincidono con i "diritti aeroportuali", ai sensi dell'art. 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’art. 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 art. 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’art. 11 della medesima direttiva;

d3) in secondo luogo, dalla formulazione dell’art. 11, paragrafo 5, della direttiva 2009/12 emerge 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’art. 2, punto 3, di detta direttiva;

d4) ne consegue che quando gli Stati membri decidono, ai sensi dell’art. 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;

d5) 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, Corte di giustizia UE, sez. III, 23 aprile 2009, da C-378/07 a C-380/07, Angelidaki e a., punti 83 e 85, in *Foro it.* 2009, IV, 496, con nota di PERRINO, nonché, sez. IV, 5 maggio 2011, C-201/10 e C-202/10, Ze Fu Fleischhandel e Vion Trading punto 37). 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, Corte di giustizia UE, sez. VI, 8 febbraio 2018, C-144/17, Lloyd’s of London, punto 32 e giurisprudenza ivi citata, in *Foro It. Rep.* 2018, *Unione europea e Consiglio d’Europa*, n.° 1520), ossia, come emerge dal paragrafo 3 di tale art. 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;

d6) quanto al divieto di discriminazione tra gli utenti degli aeroporti, esso è enunciato all’art. 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;

d7) tenuto conto di quanto precede, sulla prima e seconda questione l'art. 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;

e) con la terza questione si chiede, in sostanza, se l'art. 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;

e1) a tal riguardo, si rileva in primo luogo, che la formulazione dell'art. 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;

e2) in secondo luogo, 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;

e3) tenuto conto di quanto precede, l'art. 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.

III.- Per completezza si segnala, sul finanziamento delle Autorità indipendenti:

f) Corte di giustizia UE, sez. V, 7 settembre 2023, C-226/22, Nexive Commerce S.r.l. (oggetto della News UM n. 116 del 2023 cui si rinvia per ogni approfondimento di dottrina e giurisprudenza) relativa alle modalità di sostentamento dell'Autorità per le comunicazioni;

g) Corte cost., 14 dicembre 2017, n. 269 (in *Foro it.*, 2018, I, 26 cui si rinvia per ulteriori approfondimenti di dottrina e giurisprudenza), che ha respinto una serie di questioni di legittimità costituzionale relative al finanziamento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

