CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PAOLO MENGOZZI presentate il 16 dicembre 2010 [1]

1. La direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 11 marzo 2009, 2009/12/CE, concernente i diritti aeroportuali [2] (in prosieguo: la «direttiva»), include nel proprio ambito di applicazione due categorie di aeroporti. Da un lato, gli aeroporti «il cui volume di traffico annuale supera la soglia di 5 milioni di passeggeri», dall'altro, gli aeroporti «con il movimento passeggeri più elevato in ogni Stato membro».

I — Contesto normativo

A — *La direttiva 2009/12/CE*

3. La direttiva impugnata è stata adottata sulla base dell'art. 80, n. 2, CE, e mira a stabilire «principi comuni per la riscossione dei diritti aeroportuali negli aeroporti della Comunità» (art. 1, n. 1).

2. Con il presente ricorso il Granducato di Lussemburgo chiede, in via principale, l'annullamento della disposizione che fa riferimento alla seconda categoria di aeroporti. In via subordinata, qualora la Corte non ritenesse possibile l'annullamento parziale della direttiva, il Lussemburgo ne chiede l'annullamento integrale.

4. Il secondo, il terzo ed il quarto «considerando» della direttiva prevedono:

«(2) È necessario istituire un quadro comune che disciplini gli aspetti fondamentali dei diritti aeroportuali e le modalità della loro fissazione poiché, in mancanza di

1 — Lingua originale: l'italiano.
2 — GU L 70, pag. 11.

tale quadro, alcuni requisiti fondamentali delle relazioni tra i gestori aeroportuali e gli utenti dell'aeroporto rischiano di non essere rispettati.

(3) La presente direttiva dovrebbe applicarsi agli aeroporti situati nella Comunità, di dimensioni superiori ad una soglia minima, poiché la gestione e il finanziamento degli aeroporti di piccole dimensioni non richiedono l'applicazione di un quadro normativo comunitario.

(4) Inoltre, in uno Stato membro nel quale nessun aeroporto raggiunge la soglia minima ai fini dell'applicazione della presente direttiva, l'aeroporto con il movimento di passeggeri più elevato gode di una posizione privilegiata, quale punto di entrata in tale Stato membro, tale da rendere necessaria l'applicazione della presente direttiva allo stesso aeroporto al fine di garantire il rispetto di taluni principi essenziali nella relazione tra il gestore aeroportuale e gli utenti dell'aeroporto, in particolare in materia di trasparenza dei diritti e di non discriminazione tra i diversi utenti dell'aeroporto».

5. Secondo il diciannovesimo «considerando», l'obiettivo della direttiva «non può essere realizzato in maniera sufficiente dagli Stati membri, dato che sistemi di diritti aeroportuali non possono essere istituiti a livello nazionale in modo uniforme nell'insieme della Comunità, e può dunque, a causa delle sue dimensioni e dei suoi effetti, essere realizzato meglio a livello comunitario».

6. Ai sensi dell'art. 1, n. 2, la direttiva si applica «a tutti gli aeroporti che si trovano in un territorio soggetto al trattato e aperto al traffico commerciale il cui volume di traffico annuale supera la soglia di 5 milioni di movimenti passeggeri e all'aeroporto con il maggior traffico passeggeri in ciascuno Stato membro».

7. In concreto, la direttiva prevede l'obbligo per gli Stati membri di istituire una procedura di consultazione periodica, con cadenza almeno annuale, tra il gestore aeroportuale e gli utenti dell'aeroporto, sul funzionamento del sistema dei diritti per l'utilizzo delle infrastrutture e dei servizi forniti dal primo ai secondi (art. 6, n. 1). In tale contesto sono previsti a carico di entrambe le parti obblighi reciproci di informazione, necessari per la determinazione dei diritti aeroportuali (art. 7).

8. Ogni Stato deve istituire un'autorità indipendente di vigilanza che assicuri il rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva (art. 11) ed alla quale le parti possano rivolgersi in caso di disaccordo su una decisione inerente ai diritti aeroportuali (art. 6, n. 3).

9. La Commissione deve preparare entro il 15 marzo 2013 una relazione che valuti l'applicazione della direttiva, il raggiungimento dei fini della stessa e la necessità di opportune modifiche (art. 12).

10. La direttiva individua come termine di trasposizione in diritto nazionale il 15 marzo 2011 (art. 13).

II — Procedura dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti

11. Il Lussemburgo ha introdotto il presente ricorso con atto depositato in cancelleria il 18 maggio 2009.

12. La Commissione europea è intervenuta a sostegno della posizione del Parlamento e del Consiglio. La Repubblica slovacca è intervenuta invece a sostegno del Lussemburgo.

13. Le parti sono state sentite all'udienza del 21 ottobre 2010.

14. Il Lussemburgo chiede che la Corte voglia:

— in via principale, annullare l'art. 1, n. 2, della direttiva nella parte in cui fa riferimento agli aeroporti «con il movimento passeggeri più elevato in ogni Stato membro»;

— in via subordinata, annullare la direttiva integralmente;

— in ogni caso condannare le istituzioni convenute alle spese.

15. Il Parlamento ed il Consiglio chiedono che la Corte voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare il Lussemburgo alle spese;

— in via subordinata, in caso di annullamento della direttiva, farne salvi gli effetti fino all'adozione di un nuovo atto.

III — Argomenti delle parti

A — *Sulla violazione del principio di non discriminazione*

16. Il Lussemburgo contesta la violazione del principio di non discriminazione: la direttiva

realizzerebbe sia un trattamento differente di situazioni simili, sia un trattamento uguale di situazioni differenti.

17. Quanto al primo profilo di discriminazione, il Lussemburgo lamenta che l'inclusione nel campo di applicazione della direttiva di aeroporti come quello di Luxembourg-Findel (in prosieguo «l'aeroporto di Findel») comporta per questi ultimi oneri amministrativi e spese alle quali invece sarebbero sottratti altri aeroporti posti in una situazione comparabile, cioè i grandi aeroporti regionali con un movimento passeggeri inferiore ai 5 milioni per anno, senza che tale differenza di trattamento sia oggettivamente giustificata.

18. In particolare, il riferimento è agli aeroporti di Charleroi, in Belgio, e di Hahn, in Germania, che, trovandosi nello stesso bacino di utenza di Findel, sarebbero in relazione di concorrenza diretta con esso. L'aeroporto di Findel (il cui traffico passeggeri nel 2007 è stato di 1 642 848 passeggeri) rientra nel campo di applicazione della direttiva in quanto principale aeroporto del Lussemburgo. Al contrario, i due aeroporti di cui sopra, pur avendo un traffico passeggeri superiore (nel 2008 hanno registrato, rispettivamente, 2,9 milioni e 4 milioni di passeggeri), non rientrano nel campo di applicazione della direttiva, poiché non superano i 5 milioni di passeggeri per anno e non sono i principali aeroporti dei rispettivi Stati membri.

19. Quanto al secondo profilo di discriminazione, invece, il Lussemburgo lamenta di essere trattato dalla direttiva in maniera analoga ad altri Stati, come il Belgio e la Germania, che però vantano aeroporti con un traffico passeggeri notevolmente superiore ai 5 milioni. La posizione dei principali aeroporti di questi Stati membri sarebbe diversa e, pertanto, non assoggettabile ai medesimi oneri.

20. Ad avviso del Lussemburgo, la «posizione privilegiata» degli aeroporti principali non dà agli aeroporti con un traffico passeggeri ridotto come quello di Findel un vantaggio dello stesso tipo di quello rappresentato dall'avere un traffico di passeggeri elevato. Per di più, anche da un punto di vista economico l'aeroporto di Findel non sarebbe paragonabile ai grandi aeroporti internazionali.

21. Il Lussemburgo contesta l'affermazione di cui al quarto «considerando» della direttiva, negando che l'aeroporto principale di ogni Stato membro fruisca di una posizione privilegiata in quanto «punto di entrata» nello stesso. Con l'introduzione del quarto «considerando» il Consiglio avrebbe cercato di fornire una giustificazione ex post all'inclusione nella direttiva di almeno un aeroporto per Stato membro.

22. Secondo il Lussemburgo il rischio di posizione dominante sarebbe più reale in aeroporti regionali ben più importanti di quello di Findel, che, pur essendo situati in prossimità di grandi centri urbani, non costituiscono il

principale aeroporto dei rispettivi Stati membri e sono quindi esclusi dal campo di applicazione della direttiva. Findel sarebbe discriminato rispetto a questi ultimi a causa di una differenza di trattamento fondata sulla mera differenza di nazionalità dell'aeroporto.

23. Da ultimo, il Lussemburgo non riconosce al legislatore alcuna giustificazione per aver assoggettato Findel ad oneri a suo dire discriminatori. Le eventuali valutazioni complesse effettuate nella redazione della direttiva non possono riguardare, a suo avviso, una situazione di così immediata chiarezza come quella di Findel.

24. La Slovacchia condivide le obiezioni avanzate dal Lussemburgo in tema di costi ed oneri amministrativi, aggiungendo in particolare che le procedure amministrative e di controllo previste dalla direttiva (come il diritto degli utenti di un aeroporto di ricorrere a un'autorità indipendente in caso di controversie relative a una decisione dell'ente gestore dell'aeroporto) possono comportare un blocco del processo decisionale, rendendo gli aeroporti meno competitivi.

25. Da parte sua il Consiglio ritiene che, al fine di stabilire un contesto di trasparenza per i diritti aeroportuali, a beneficio del settore aereo, il legislatore non potesse ignorare la posizione privilegiata dell'aeroporto principale in ogni Stato membro. Tale posizione lo renderebbe pertanto assimilabile agli aeroporti che superano la soglia di 5 milioni di movimenti passeggeri per anno. A tale proposito il Consiglio nega che l'estensione dell'applicazione della direttiva agli aeroporti registranti il maggior numero di passeggeri in ogni Stato membro sia un'aggiunta ex post. In ogni caso, quand'anche non fossero state apportate modifiche al campo di applicazione della direttiva originariamente proposto (che includeva gli aeroporti con più di un milione di passeggeri annui o con più di 25 000 tonnellate di trasporto merci annuo), l'aeroporto di Findel, avendo registrato nel 2008 un trasporto di merci annuo di oltre 700 000 tonnellate, sarebbe stato ugualmente soggetto alle disposizioni della direttiva.

26. Il Consiglio sostiene inoltre che il Lussemburgo non avrebbe dimostrato la lamentata disparità di trattamento. Non vi sarebbe prova del fatto che gli aeroporti di Charleroi e di Hahn godano di una posizione privilegiata analoga a quella degli aeroporti principali degli Stati membri rispettivi, né del fatto che le compagnie aeree abitualmente attive nell'aeroporto di Findel sarebbero spinte ad abbandonarlo per installarsi a Charleroi o Hahn.

27. Secondo il Parlamento, solo l'applicazione della direttiva a tutti gli Stati membri consentirebbe una maggiore trasparenza e non discriminazione nella fissazione dei diritti aeroportuali da parte degli enti gestori. Inoltre,

così facendo le compagnie aeree avrebbero la possibilità di scegliere, in ogni Stato membro, almeno un aeroporto soggetto alla disciplina comunitaria sui diritti aeroportuali.

28. In secondo luogo, il Parlamento sostiene che gli obblighi derivanti dalla direttiva non comportano costi tali da mettere l'aeroporto di Findel in una posizione di svantaggio rispetto agli aeroporti non sottoposti a tale normativa.

29. Il Parlamento insiste inoltre, trovando su ciò l'accordo del Consiglio, sulla necessità che la direttiva sia applicata in ogni Stato membro: in tale ottica, la clausola contestata dal Lussemburgo costituisce un elemento essenziale nell'economia del testo normativo, dal momento che assicura che in ogni Stato membro vi sia almeno un aeroporto tenuto a sottostare alle norme di trasparenza in materia di diritti aeroportuali.

30. La Commissione, dal canto suo, appoggia l'interpretazione della direttiva fornita dal Parlamento e dal Consiglio. In particolare, in relazione alla giustificazione di cui al quarto «considerando», essa precisa che solo due categorie di aeroporti potrebbero trovarsi in posizione di forza rispetto ai vettori aerei: gli aeroporti principali di ogni Stato membro, in quanto «punto di entrata» privilegiato per lo stesso, e gli aeroporti il cui movimento passeggeri superi la soglia dei 5 milioni di passeggeri.

31. Per la Commissione, il criterio dell'aeroporto «principale» in ogni Stato membro costituisce, alla luce dell'obiettivo della direttiva, il pilastro di tutta la disciplina dei diritti aeroportuali. Per contro, il criterio del traffico di passeggeri superiore a 5 milioni servirebbe solo a completare il primo.

B — *Sulla violazione dei principi di proporzionalità e di sussidiarietà*

32. Con riguardo al principio di proporzionalità, il Lussemburgo ritiene che le procedure e gli oneri amministrativi derivanti dalla direttiva siano eccessivi e sproporzionati con riferimento ad una realtà come quella di Findel.

33. Con riferimento al principio di sussidiarietà, lo Stato ricorrente nega che, per la gestione ed il finanziamento degli aeroporti con meno di 5 milioni di passeggeri annui, sia necessaria l'applicazione di un inquadramento comunitario. Prova ne sarebbe il fatto che molti aeroporti di taglia superiore a quella dell'aeroporto di Findel sono esentati dagli obblighi derivanti dalla direttiva.

34. Il Consiglio contesta tale tesi, assumendo che la disciplina dei diritti aeroportuali implichi valutazioni complesse, le quali garantiscono al legislatore un ampio margine di discrezionalità, censurabile solo per errore manifesto. In sintonia con tale assunto, esso ritiene che il ricorso vada respinto poiché non ha dimostrato il carattere manifestamente inappropriato della misura rispetto agli obiettivi perseguiti dal legislatore comunitario.

35. Il Consiglio rileva, inoltre, che i principi essenziali alla base della direttiva, cioè quelli di trasparenza, non discriminazione e consultazione, faciliterebbero non solo l'attività delle compagnie aeree, ma anche quella degli aeroporti. A suo avviso, dato che la definizione di tali principi comuni può essere effettuata meglio a livello dell'Unione, il Lussemburgo non ha dimostrato in cosa consista la pretesa violazione del principio di sussidiarietà.

36. Il Parlamento condivide in larga parte la posizione del Consiglio ed aggiunge che la proporzionalità della misura risulterebbe evidente dal livello minimo degli obblighi in essa previsti.

37. La Commissione, dal canto suo, evidenzia che il fatto che i principi di consultazione obbligatoria e di non discriminazione siano già stati adottati nella maggior parte degli Stati membri ridimensiona, in termini di oneri amministrativi, l'incidenza della direttiva sul sistema aeroportuale degli stessi.

IV — Valutazione

38. A sostegno delle proprie conclusioni il Lussemburgo deduce due motivi, relativi il primo alla violazione del principio di non discriminazione, il secondo alla violazione dei principi di proporzionalità e di sussidiarietà.

39. Nel mio esame della controversia considererò, innanzitutto, i limiti del controllo di legittimità della Corte sulla scelta effettuata dal legislatore in merito al campo di applicazione della direttiva. Entro tali confini procederò ad analizzare la comparabilità delle situazioni, alla luce sia del principio di non discriminazione, sia della proporzionalità della misura. Da ultimo, mi concentrerò sulla pretesa violazione del principio di sussidiarietà.

40. In via preliminare, tuttavia, mi sembra necessario chiarire quale sia l'obiettivo della direttiva, per determinare se, alla luce dello stesso, sia possibile un annullamento parziale dell'atto legislativo.

A — *Osservazioni preliminari*

1. Sull'obiettivo della direttiva

41. Le osservazioni delle parti mostrano che non vi è unanimità tra esse in merito alla definizione dell'obiettivo della direttiva. Secondo il Parlamento, il Consiglio e la Commissione, la direttiva intende principalmente proteggere le compagnie aeree dai possibili comportamenti abusivi degli aeroporti che godono di una posizione di forza. Anche il Lussemburgo, quantomeno nelle sue osservazioni scritte in replica all'intervento della Commissione, si è allineato sulla medesima posizione. Dal canto suo, invece, la Slovacchia sembra sostenere che lo scopo perseguito dal legislatore sarebbe stato quello di favorire, prevenendo abusi di posizione dominante, un corretto svolgimento del gioco della concorrenza tra aeroporti.

42. L'esame della direttiva, nonché dei lavori preparatori, mostra in modo chiaro che la posizione corretta è la prima, e che la direttiva mira ad impedire che gli aeroporti possano approfittare, a danno delle compagnie aeree, di specifici vantaggi di cui essi possono godere grazie alla loro localizzazione o alle loro dimensioni.

43. Osservo a questo proposito che il secondo «considerando» della direttiva fa espresso richiamo alle «relazioni tra i gestori aeroportuali e gli utenti dell'aeroporto».

44. L'interpretazione alternativa non trova invece alcun riscontro nel testo della direttiva, e pare fondarsi solo su qualche vaga indicazione risultante dai lavori preparatori. Tuttavia, a parte il fatto che, come è noto, i lavori preparatori non possono essere considerati determinanti se non trovano riscontro nel testo legislativo [3], anche l'analisi di essi conferma il fatto che l'obiettivo perseguito dal legislatore è stato quello di disciplinare i rapporti tra i gestori degli aeroporti e le compagnie aeree.

45. In particolare, ciò era ben chiaro già nel parere del Comitato economico e sociale [4], e la Commissione stessa, in quanto autrice della proposta di direttiva, ha esplicitamente affermato, tanto nella comunicazione dell'8 luglio 2008 [5] quanto nel parere del 18 febbraio 2009 [6], che «l'obiettivo della proposta adottata

3 — V. sentenze 8 giugno 2000, causa C-375/98, Epson Europe (Racc. pag. I-4243, punto 26); 25 ottobre 2001, cause riunite C-49/98, C-50/98, da C-52/98 a C-54/98 e da C-68/98 a C-71/98, Finalarte e a. (Racc. pag. I-7831, punto 40), e 24 gennaio 2002, causa C-164/99, Portugaia Construções (Racc. pag. I-787, punto 27).

4 — CES 1244/2007, 26 settembre 2007, Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sui diritti aeroportuali, punto 2.2.

5 — COM(2008) 455 def., Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo a norma dell'articolo 251, paragrafo 2, secondo comma, del trattato CE relativa alla posizione comune del Consiglio in vista dell'adozione della direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio concernente i diritti aeroportuali, punto 2.

6 — COM(2009) 86 def., Parere della Commissione a norma dell'articolo 251, paragrafo 2, terzo comma, lettera c), del trattato CE sugli emendamenti del Parlamento Europeo alla posizione comune del Consiglio in merito alla proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio concernente i diritti aeroportuali recante modifica della proposta della Commissione in applicazione dell'articolo 250, paragrafo 2 del trattato CE, punto 3.

dalla Commissione il 24 gennaio 2007 è agevolare le discussioni sui diritti aeroportuali tra aeroporti e compagnie aeree».

46. Di conseguenza, tanto il tenore della direttiva quanto l'analisi dei lavori preparatori che hanno condotto alla sua approvazione indicano in modo chiaro che l'obiettivo che il legislatore ha inteso perseguire, e che deve essere tenuto in considerazione nel valutare la legittimità della direttiva, è quello di evitare abusi da parte dei gestori aeroportuali nei confronti delle compagnie aeree.

2. Sull'annullamento parziale della direttiva

47. Il Lussemburgo chiede in via principale, come si è visto, che la direttiva sia dichiarata illegittima nella parte in cui estende il proprio campo di applicazione all'aeroporto «con il maggior traffico passeggeri in ciascuno Stato membro». A suo avviso, l'eliminazione di tale parte non stravolgerebbe l'economia della direttiva.

48. Non condivido tale posizione.

49. Il vizio denunciato dal Lussemburgo riguarda la portata della direttiva impugnata, in particolare l'estensione delle procedure di controllo ivi previste ad almeno un aeroporto per Stato membro.

50. Secondo la costante giurisprudenza della Corte, l'annullamento parziale di un atto è possibile soltanto nella misura in cui esso coinvolga parti «separabili» di tale atto, e a condizione che l'annullamento parziale non modifichi la sostanza dell'atto stesso [7]. In questo caso, il campo di applicazione della direttiva rientra, a mio avviso, tra i suoi elementi essenziali.

51. Come emerge dai lavori preparatori, la discussione tra le istituzioni per definire il campo di applicazione della direttiva è stata al centro della discussione durante tutto il processo legislativo [8]. La scelta di utilizzare i due criteri rappresentati rispettivamente da una soglia numerica (i 5 milioni di passeggeri all'anno) e dalla natura «privilegiata» di

7 — V., ad esempio, sentenze 24 maggio 2005, causa C-244/03, Francia/Parlamento e Consiglio (Racc. pag. I-4021, punti 12-13), e 11 dicembre 2008, causa C-295/07 P, Commissione/Département du Loiret (Racc. pag. I-9363, punti 105-106).

8 — Agli originari limiti del traffico superiore alla soglia di un milione di passeggeri per anno o di 25 000 tonnellate di merci, previsti nella proposta di direttiva [COM(2006) 820 def., 24 gennaio 2007, art. 1, n. 2], la Commissione parlamentare dei trasporti e del turismo aveva proposto, in data 6 luglio 2007, di sostituire la soglia del traffico passeggeri di 5 milioni annui, eliminando il riferimento al traffico merci (PE392 008, Progetto di relazione sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente i diritti aeroportuali, emendamento 1). Il 26 settembre dello stesso anno il Comitato economico e sociale aveva invece suggerito un'applicazione della direttiva agli aeroporti di dimensione superiore a 1 milione di passeggeri per anno (cit. alla nota 4, punto 2.3). Di avviso contrario, invece, si era mostrato il Comitato delle regioni, che nel proprio parere del 10 ottobre 2007 suggeriva un'applicazione della direttiva agli aeroporti con una quota di traffico superiore all'1 % nel mercato del trasporto aereo di passeggeri nell'Unione (Parere del Comitato delle regioni — Il futuro degli aeroporti europei, in GU 15 dicembre 2007, C 305, pag. 11, secondo paragrafo). Le modifiche apportate dal Parlamento europeo in data 21 novembre 2007 hanno accolto il limite del traffico passeggeri annuale superiore ai 5 milioni, e ne hanno inserito un altro, collegato alla quota traffico superiore al 15 % del movimento passeggeri nello Stato membro (COD/2007/0013). In data 23 giugno 2008 la posizione comune del Consiglio ha introdotto un'ulteriore modifica, corrispondente al testo attuale della direttiva (8332/2/08 REV 2, art. 1, n. 2).

un aeroporto (con l'inclusione dell'aeroporto principale di ogni Stato membro) è il risultato di un laborioso compromesso che ha permesso di evitare lo stallo che, alcuni anni prima, aveva già portato al ritiro di una proposta della Commissione [9].

52. Per questi motivi ritengo che l'inclusione nell'ambito di applicazione della direttiva del principale aeroporto di ogni Stato membro sia indissolubilmente connessa con l'inclusione degli aeroporti che hanno un traffico passeggeri superiore ai 5 milioni per anno.

53. È pertanto evidente che, qualora si dovesse ritenere che il riferimento al principale aeroporto di ciascuno Stato membro fosse da eliminare, andando così a scardinare il doppio parametro previsto dal legislatore, l'ulteriore soglia dei 5 milioni di passeggeri per anno si rivelerebbe inadeguata al raggiungimento degli obiettivi della direttiva. Quantomeno, la logica perseguita dal legislatore sarebbe profondamente alterata.

54. Di conseguenza, in caso di accoglimento degli argomenti proposti dal Lussemburgo la decisione della Corte potrebbe, a mio avviso, essere soltanto un annullamento totale della direttiva impugnata.

9 — Mi riferisco alla proposta del 1997 [COM(1997) 154 def.], ritirata nel 2001 [COM(2001) 763 def./2].

B — *Sui limiti dell'esame di validità della direttiva*

55. La direttiva oggetto del presente ricorso è stata adottata sul fondamento dell'art. 80, n. 2, CE. È giurisprudenza costante che nel settore dei trasporti, come in tutti quelli in cui sono in gioco valutazioni di natura politica, economica e sociale, il legislatore gode di un ampio margine di discrezionalità [10]. In tali situazioni la Corte parla di «valutazioni complesse» [11]: tale complessità si spiega sia in ragione delle difficoltà che emergono nella conciliazione di interessi divergenti, sia alla luce delle responsabilità politiche inerenti all'attività di regolamentazione economica e sociale. Nell'ambito del controllo di legittimità degli atti legislativi relativi a tali settori la Corte non è chiamata a manifestare un giudizio sull'opportunità delle scelte effettuate dal legislatore, bensì a

10 — Per quanto riguarda il settore dei trasporti cfr., ad esempio, sentenze 17 luglio 1997, cause riunite C-248/95 e C-249/95, SAM Schiffahrt e Stapf (Racc. pag. I-4475, punto 23); 12 marzo 2002, cause riunite C-27/00 e C-122/00, Omega Air e a. (Racc. pag. I-2569, punto 63), e 9 settembre 2004, cause riunite C-184/02 e C-223/02, Spagna e Finlandia/Parlamento e Consiglio (Racc. pag. I-7789, punto 56). La giurisprudenza sul punto è particolarmente copiosa nel settore della politica agricola: cfr., ad esempio, sentenze 12 luglio 2001, causa C-189/01, Jippes e a. (Racc. pag. I-5689, punto 80 e giurisprudenza ivi citata), e 14 maggio 2009, causa C-34/08, Azienda Agricola Disarò Antonio e a. (Racc. pag. I-4023, punti 44 e 76 e giurisprudenza ivi citata). Per identiche considerazioni nel settore ambientale cfr. sentenza 16 dicembre 2008, causa C-127/07, Arcelor Atlantique et Lorraine e a., (Racc. pag. I-9895, punto 61).

11 — V., ad esempio, recentemente sentenze 9 marzo 2010, causa C-379/08, ERG e a. (Racc. pag. I-2007, punto 60 e giurisprudenza ivi citata), e 8 luglio 2010, causa C-343/09, Afton Chemical (Racc. pag. I-17027, punto 46). In particolare, nel settore dei trasporti aerei, cfr. sentenza 10 gennaio 2006, causa C-344/04, IATA e ELFAA (Racc. pag. I-403, punto 80).

sanzionare le scelte legislative viziate da un errore manifesto di valutazione [12].

56. A ciò va aggiunto che la discrezionalità accordata al legislatore comunitario comprende la possibilità di stabilire, da un punto di vista globale, gli elementi di fatto da prendere in considerazione nelle proprie scelte. Infatti, come la Corte ha già avuto modo di chiarire, quando l'attuazione di una politica comune, come quella dei trasporti, implica la valutazione di una situazione complessa, il potere discrezionale spettante alle istituzioni non riguarda esclusivamente la natura e la portata dei provvedimenti da adottare, ma anche, in una certa misura, la verifica dei dati di fatto, che può essere svolta sulla base di accertamenti globali [13].

C — *Sulla violazione del principio di non discriminazione*

57. È giurisprudenza costante che il principio di non discriminazione richiede che situazioni analoghe non siano trattate in modo differente e che situazioni differenti non siano trattate in modo identico, salvo che ciò non risulti obiettivamente giustificato [14].

58. Mi concentrerò ora separatamente sui distinti profili di discriminazione lamentati dal Lussemburgo per vedere, innanzitutto, se le situazioni utilizzate come termini di paragone da tale Stato membro siano comparabili con la sua e, in caso di risposta positiva, se il trattamento contestato porti effettivamente ad una discriminazione.

59. Alla luce delle considerazioni appena svolte in merito alla discrezionalità del legislatore, la questione che rileva ai fini del confronto è se la scelta di trattare gli aeroporti «principali» di ogni Stato membro come gli aeroporti con traffico passeggeri superiore ai 5 milioni, e in maniera diversa rispetto agli aeroporti «secondari» con traffico passeggeri simile a quello dei «principali», integri una disparità di trattamento frutto di un errore manifesto di valutazione. La situazione andrà valutata alla luce della finalità perseguita dal legislatore, che è quella, come si è visto, di evitare abusi dei gestori degli aeroporti nei confronti delle compagnie aeree.

12 — La giurisprudenza in proposito è costante: v., ad esempio, sentenze 10 dicembre 2002, causa C-491/01, British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (Racc. pag. I-11453, punto 123); 12 luglio 2005, cause riunite C-154/04 e C-155/04, Alliance for Natural Health e a. (Racc. pag. I-6451, punto 52), e Afton Chemical, cit. alla nota 11 (punti 28 e 42).

13 — Cfr. sentenze SAM Schiffahrt e Stapf, cit. alla nota 10 (punto 25 e giurisprudenza ivi citata), e Omega Air e a., cit. alla nota 10 (punto 65).

14 — V., ad esempio, sentenze 17 luglio 1963, causa 13/63, Italia/Commissione (Racc. pag. 335, in particolare pag. 358); 13 dicembre 1984, causa 106/83, Sermide (Racc. pag. 4209, punto 28), e 25 ottobre 2001, causa C-120/99, Italia/Consiglio (Racc. pag. I-7997, punto 80).

1. Sul trattamento diverso di situazioni simili

60. Per quanto riguarda il trattamento diverso di situazioni simili, il Lussemburgo lamenta due profili di discriminazione che penalizzerebbero un aeroporto come Findel rispetto agli aeroporti «secondari» che non rientrano nel campo di applicazione della direttiva. Il primo profilo fa riferimento ad aeroporti che il Lussemburgo ritiene in diretta concorrenza con Findel e che registrano un traffico passeggeri simile a quello di quest'ultimo: gli aeroporti di Hahn e di Charleroi. Il secondo profilo, invece, si riferisce ad aeroporti che sarebbero simili a Findel non solo da un punto di vista dimensionale, ma anche in un'ottica strategica, in ragione dell'ubicazione vicino a grandi centri urbani.

61. La violazione del principio di parità di trattamento a causa di un trattamento differenziato di situazioni analoghe presuppone che le situazioni siano comparabili alla luce tanto di tutti gli elementi che le caratterizzano, quanto dell'oggetto e dello scopo dell'atto comunitario che stabilisce la distinzione in questione [15]. In tale ottica, dunque, per confrontare le presenti situazioni vanno presi in considerazione non solo elementi quali il traffico passeggeri o la relazione concorrenziale tra aeroporti [16], ma anche tutte quelle circostanze che, dal punto di vista delle compagnie aeree, cioè dei soggetti che la direttiva mira a tutelare, possono rendere un aeroporto simile o diverso rispetto ad un altro.

Il confronto con gli aeroporti secondari con un traffico simile collocati nello stesso bacino di utenza dell'aeroporto di Findel

62. Inizierò dunque con l'analizzare la posizione in cui si trova un aeroporto come Findel rispetto ad un aeroporto secondario con traffico simile collocato nello stesso bacino di utenza, come ad esempio quello di Hahn. Il discorso vale, più in generale, rispetto a tutti gli aeroporti con un traffico passeggeri simile a quello di Findel, ma non situati vicino ad un centro urbano.

63. A tale proposito, risulta condivisibile il rilievo della Commissione secondo la quale gli aeroporti principali di ciascuno Stato membro vantano talune caratteristiche comuni, di cui altri aeroporti invece difettano.

15 — Cfr. sentenze 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio (Racc. pag. I-4973, punto 74), e Arcelor Atlantique et Lorraine e a., cit. alla nota 10 (punti 25-26).

16 — Per un ragionamento simile in termini però di comparabilità tra settori, cfr. sentenza Arcelor Atlantique et Lorraine e a., cit. alla nota 10 (punto 36).

64. Una di queste caratteristiche è, ad esempio, la dislocazione nelle immediate vicinanze di una città, spesso la capitale; fattore che li rende particolarmente attraenti, almeno per una determinata categoria di viaggiatori, quella che si sposta per affari. In relazione a questo segmento di mercato, dunque, per le compagnie aeree vi è maggiore interesse a proporre voli da e per un aeroporto principale come Findel, piuttosto che uno secondario come Hahn. Un aeroporto di quest'ultimo tipo, per contro, data la posizione defilata, è più appetibile per le cosiddette compagnie *low cost*, che si trovano a fronteggiare una domanda con esigenze diverse da quelle di chi viaggia per lavoro: una domanda più sensibile ai prezzi dei voli e più disposta a trasferimenti più lunghi tra la città e l'aeroporto.

65. In aggiunta, è evidente che un aeroporto principale, anche solo per ragioni di fama, è idoneo ad attirare sia una clientela d'affari sia una clientela «turistica»; mentre un aeroporto «secondario», per le considerazioni di cui sopra, è normalmente interessante soltanto per il secondo tipo di clientela. In altre parole, mentre gli aeroporti principali possono facilmente avere come interlocutori tanto le compagnie di bandiera quanto quelle *low cost*, per gli aeroporti secondari è più facile avere come interlocutori soltanto le seconde. In considerazione delle differenti categorie di compagnie aeree che fanno capo ai due tipi di aeroporti e alla conseguente diversità delle strategie commerciali poste in essere da questi ultimi, si potrebbe addirittura dubitare, come fa la Commissione, che effettivamente vi sia una relazione di concorrenza diretta tra gli aeroporti principali e quelli secondari.

66. Sulla base di tali elementi ritengo che un aeroporto principale ed un aeroporto secondario, pur registrando un traffico di passeggeri simile, dal punto di vista delle compagnie aeree non siano perfettamente sostituibili.

67. Per verificare tale affermazione ci si può chiedere se l'applicazione della direttiva possa essere sufficiente a far passare le compagnie aeree da un aeroporto principale ad uno «secondario» con un traffico comparabile. Ebbene, i documenti prodotti non lasciano in alcun modo intendere che, in ragione dei costi e degli oneri amministrativi che l'applicazione della direttiva porterebbe con sé, le compagnie aeree sarebbero indotte ad abbandonare Findel a favore di aeroporti come Hahn. Anzi, l'analisi effettuata dal Lussemburgo sull'impatto finanziario della direttiva evidenzia un aumento dei costi assai contenuto.

68. Si deve osservare in proposito che non è chiaro chi, nel caso del Lussemburgo, dovrà in ultima analisi sopportare i costi legati all'attuazione della direttiva. Di per sé, infatti, il testo legislativo non impone alcuna scelta su tale punto. Il Lussemburgo sembra escludere che, in caso di trasposizione della

direttiva nel suo ordinamento nazionale, lo Stato mantenga i costi a proprio carico. Nelle osservazioni scritte tale Stato membro ha dato per scontata una ripercussione dei costi dal gestore dell'aeroporto sulle compagnie aeree, e da queste sugli utenti finali (i passeggeri). All'udienza, non è stata neppure esclusa la possibilità che il gestore dell'aeroporto possa decidere di non ripercuotere tali costi sulle compagnie aeree.

69. Comunque stiano le cose, va osservato che il Lussemburgo stesso, ipotizzando nelle sue memorie che il maggior costo sia in ultima analisi fatto sopportare ai soli passeggeri — senza quindi considerare né l'ipotesi di onere distribuito anche sulle compagnie aeree che effettuano trasporto merci [17], né quella in cui i costi rimangano a carico dello Stato o del gestore dell'aeroporto — ha potuto al massimo immaginare un possibile aumento dei diritti aeroportuali stimato al 16 %, pari a circa 50 centesimi di EUR per passeggero. Una simile variazione, anche ammesso che sia dimostrata, non mi sembra idonea ad ipotizzare una perdita di utenti per Findel; anche perché un aumento trasferito dai vettori sui passeggeri sarebbe trasferito su persone che, come abbiamo visto, a differenza di quelle che transitano normalmente negli aeroporti non principali, sono per lo più poco sensibili a variazioni del prezzo del biglietto.

70. Per questi motivi, ai fini della presente controversia, la situazione di Findel non è paragonabile a quella di aeroporti come Hahn e Charleroi, che, pur di taglia simile, non costituiscono l'aeroporto principale di uno Stato membro. Non rilevo, pertanto, alcuna discriminazione nel fatto che solo la prima categoria di aeroporti sia inclusa nel campo di applicazione della direttiva.

Il confronto con gli aeroporti secondari con traffico simile e situati vicino ai centri urbani

71. In parte diverso può essere il discorso relativo alla disparità di trattamento fatta valere dal Lussemburgo tra l'aeroporto di Findel e altre strutture aeroportuali che hanno un traffico di passeggeri inferiore a 5 milioni di passeggeri l'anno, ma che, anche se situate nelle vicinanze di un grande centro urbano, non sono i principali aeroporti dei rispettivi Stati membri di appartenenza. Quali esempi di tale categoria di aeroporti il Lussemburgo

17 — Vale la pena ricordare che, anche se il traffico merci non è preso in considerazione per determinare il campo di applicazione della direttiva, negli aeroporti ad essa soggetti le norme di trasparenza riguardano tutte le compagnie aeree, *anche quelle che effettuano trasporto merci*.

ha indicato, all'udienza, quelli di Torino in Italia e di Bordeaux in Francia.

72. Sulla base delle considerazioni fin qui svolte escludo che il fatto di avere un traffico simile possa essere determinante ai fini del confronto, perché, come si è visto [18], il movimento passeggeri da solo non è in grado di spiegare le preferenze che le compagnie aeree possono avere per un aeroporto piuttosto che un altro. Mi concentrerò pertanto sul profilo dell'ubicazione vicino ai grandi centri urbani. Da questo punto di vista, a mio avviso, la questione da porsi è se, per una compagnia aerea, un aeroporto «secondario» situato vicino ad un centro urbano presenti lo stesso interesse strategico di un aeroporto principale.

73. La definizione dell'interesse strategico rilevante ai fini dell'inclusione nel campo di applicazione della direttiva è fornita dal legislatore nel quarto «considerando» della stessa. In esso, la nozione di «posizione privilegiata» è spiegata nel senso che questi aeroporti sono, per le compagnie aeree, un «punto di entrata in tale Stato membro».

74. Nella prospettiva del legislatore, quindi, è evidente che il «punto di entrata» va inteso con riferimento solo alle compagnie aeree, e non ai viaggiatori. In tale ottica, l'aeroporto principale potrebbe essere l'unico scalo di ingresso per una compagnia aerea in un determinato Stato membro, come è tra l'altro il caso di Findel. In alternativa, potrebbe essere la compagnia aerea stessa ad avere interesse a servire in uno Stato membro un unico scalo, ed in questo caso pare ragionevole che preferisca quello con il maggior numero di passeggeri.

75. Mi pare dunque coerente con l'obiettivo della direttiva ritenere che la posizione di forza di cui gode un aeroporto principale nei confronti delle compagnie aeree possa essere superiore rispetto a quella che può vantare un aeroporto in prossimità di un centro urbano qualsiasi.

76. Osservo peraltro che il fatto che gli utenti di un aeroporto di questo secondo tipo non possano beneficiare delle procedure previste dalla direttiva, dal momento che questa non è ad essi applicabile, potrebbe, al limite, configurare una discriminazione tra utenti, cioè tra compagnie aeree, ma non certo una discriminazione tra aeroporti, come quella lamentata dal Lussemburgo. Paradossalmente, tuttavia, tale situazione potrebbe, anziché penalizzare, avvantaggiare gli aeroporti come quello di Findel, che sarebbero resi più attraenti per le compagnie aeree proprio a causa

18 — Cfr. supra, paragrafi 61 e 63-65.

del loro obbligo di praticare una politica trasparente in materia di diritti aeroportuali.

77. Il Lussemburgo non è riuscito, a mio parere, a provare che un rischio di abuso di posizione dominante non possa derivare dalla posizione privilegiata di Findel. Sono pertanto dell'avviso che il legislatore non abbia commesso un errore manifesto di valutazione nel considerare in modo differente le due categorie di aeroporti prese in considerazione, in ragione della loro diversa rilevanza strategica per le compagnie aeree. Dato che quindi si tratta di un trattamento diverso di situazioni diverse, non rinvengo alcuna discriminazione arbitraria nel fatto che gli aeroporti «principali» vengano inclusi nel campo di applicazione della direttiva, mentre quelli «secondari» situati nei pressi di un centro urbano ne siano esclusi.

78. In conclusione, poiché le due categorie di aeroporti non godono della medesima posizione di forza rispetto alle compagnie aeree, non ritengo che vi sia stata una violazione del principio di parità di trattamento.

2. Sul trattamento uguale di situazioni diverse

79. Il secondo profilo sotto il quale va valutata l'esistenza di una possibile discriminazione è quello del trattamento uguale di situazioni diverse. In particolare, il Lussemburgo sostiene che il legislatore comunitario avrebbe ingiustificatamente equiparato l'aeroporto principale di ciascuno Stato membro agli aeroporti il cui volume di traffico annuale supera la soglia di 5 milioni di passeggeri.

80. Anche in questo caso la questione va risolta dal punto di vista delle compagnie aeree, in particolare chiedendosi se, nei loro confronti, l'aeroporto principale di uno Stato membro si trovi nella stessa posizione di forza degli aeroporti con un traffico passeggeri elevato.

81. Osservo a tale proposito che il legislatore comunitario, sulla base di una legittima analisi globale del settore aeroportuale [19], ha preso in considerazione due tipi di caratteristiche che possono porre un aeroporto, in sede di determinazione delle tariffe aeroportuali, in una posizione di forza particolare: la posizione strategica e la dimensione dello stesso. Il campo di applicazione della direttiva è stato definito sulla base di questo doppio parametro, che individua in modo obiettivo due tipi di soggetti: gli aeroporti principali e quelli con traffico superiore ai 5 milioni di passeggeri l'anno.

19 — V. le considerazioni svolte supra, in particolare al paragrafo 56.

82. Il Lussemburgo non è riuscito a dimostrare che il ragionamento del legislatore alla base dell'inclusione degli aeroporti principali di ogni Stato membro sia estraneo all'obiettivo della direttiva. Rilevo infatti, da un lato, che l'assimilazione tra aeroporti principali ed aeroporti con traffico superiore a 5 milioni di passeggeri risponde all'esigenza di tener conto non solo dei vantaggi dimensionali, ma anche di quelli strategici, di cui generalmente godono determinate categorie di aeroporti. D'altro lato, entrambi questi parametri mirano ad impedire ai gestori degli aeroporti di disciplinare in modo del tutto discrezionale le tariffe per l'uso delle infrastrutture aeroportuali. Il fatto che la situazione di un aeroporto come Findel non sia *identica* a quella di un aeroporto con oltre 5 milioni di passeggeri all'anno non significa che sia illegittimo sottoporre entrambi agli obblighi di trasparenza tariffaria previsti dalla direttiva. L'elemento che accomuna i due aeroporti, ovvero il fatto di godere di una posizione di forza sul mercato — sia pure per motivi diversi —, è quello che giustifica il fatto che entrambi siano obbligati a rispettare la direttiva.

83. Di conseguenza, posto che, *alla luce dell'obiettivo della direttiva*, gli aeroporti principali e quelli con un traffico passeggeri superiore ai 5 milioni si trovano in una situazione paragonabile, concludo che non vi è stata alcuna discriminazione arbitraria a sfavore dei primi.

84. Merita in conclusione soltanto un breve accenno l'argomento ulteriore utilizzato dalle istituzioni per sostenere la comparabilità dell'aeroporto di Findel con i più grandi aeroporti dell'Unione, fondato sul fatto che l'aeroporto di Lussemburgo ha un traffico merci estremamente elevato. Tale dato di fatto, per quanto certo significativo e in grado in una certa misura di confermare la bontà delle scelte legislative, non ha un rilievo diretto ai nostri fini, dal momento che il legislatore ha ritenuto di non prendere in considerazione il traffico merci per determinare gli aeroporti soggetti alla direttiva. D'altra parte, come si è appena visto, l'assenza di una discriminazione può essere dimostrata senza dover fare riferimento al traffico merci.

3. Sulla necessità di applicare la direttiva in ogni Stato membro

85. Un punto specifico che deve essere ora affrontato, e sul quale le parti si sono in particolare confrontate all'udienza, concerne la *necessità dell'applicazione della direttiva in ogni Stato membro*. Secondo il Lussemburgo, la necessità di avere almeno un aeroporto assoggettato alla direttiva in ogni Stato sarebbe illogica, e introdurrebbe un elemento «nazionale» in una disciplina che dovrebbe invece mantenere un carattere comunitario e transfrontaliero.

86. La posizione del Lussemburgo non può essere condivisa, per tre ordini di ragioni.

87. In primo luogo, il fatto che la direttiva, per raggiungere gli obiettivi che si prefigge, debba essere applicata in ogni Stato membro, ivi compreso il Lussemburgo, è inevitabile. Vi sono infatti elementi idonei ad influire sul livello e sulla modalità di determinazione delle tariffe i quali sono, per forza di cose, tipici di ciascuno Stato: basti pensare, ad esempio, al livello dei salari, o più in generale al quadro normativo nazionale.

88. In secondo luogo, devono essere condivise le argomentazioni svolte in udienza in particolare dal Consiglio, il quale ha messo in evidenza l'utilità che gli utenti degli aeroporti, anche di quelli non soggetti alla direttiva, possano disporre, quale punto di riferimento, di indicazioni sulle modalità di determinazione delle tariffe *di almeno un aeroporto in ogni Stato membro*. Ciò può costituire un elemento di trasparenza idoneo, in una certa misura, ad influenzare anche la politica tariffaria degli aeroporti al momento esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva.

89. In terzo luogo, in sintonia con quanto rilevato ai due paragrafi precedenti, la direttiva è chiaramente ispirata all'esigenza di stabilire uno standard comunitario idoneo a funzionare per tutti gli Stati membri, a prescindere dalla circostanza che attualmente esista o meno in essi una pluralità di aeroporti.

90. Alla luce di tutto ciò, non si può considerare che il legislatore abbia superato i limiti che devono essere riconosciuti al suo margine di discrezionalità.

4. Sul trattamento potenzialmente discriminatorio

91. In subordine, qualora la Corte ritenesse comunque sussistente un trattamento diverso di situazioni simili o un trattamento uguale di situazioni diverse, si deve ricordare che la discriminazione, per poter essere effettivamente tale, deve concretizzarsi in un pregiudizio a taluni soggetti rispetto ad altri [20].

92. Nel presente caso bisogna quindi vedere se l'inclusione nell'ambito di applicazione della direttiva dell'aeroporto principale di ciascuno Stato membro implichi, per questa categoria di aeroporti, svantaggi non trascurabili rispetto agli aeroporti non soggetti ai medesimi obblighi.

20 — Cfr. sentenze 13 luglio 1962, cause riunite 17/61 e 20/61, Klöckner-Werke e a./Alta Autorità (Racc. pag. 597, in particolare pagg. 630-631); 15 gennaio 1985, causa 250/83, Finsider/Commissione (Racc. pag. 131, punto 8); 22 maggio 2003, causa C-462/99, Connect Austria, (Racc. pag. I-5197, punto 115), nonché Arcelor Atlantique et Lorraine e a., cit. alla nota 10 (punto 39).

93. A questo proposito, la Corte ha affermato che, per essere in presenza di uno svantaggio, può essere sufficiente anche la mera imposizione di un obbligo giuridico [21]. Nella presente controversia, tuttavia, lo svantaggio che il Lussemburgo lamenta nei confronti degli aeroporti non sottoposti alla direttiva è essenzialmente di carattere economico: esso non contesta le obbligazioni in sé e per sé imposte della direttiva, di cui anzi afferma di condividere i principi, ma i risvolti economici negativi per gli aeroporti «principali» con un traffico di passeggeri inferiore ai 5 milioni. Di conseguenza, la presenza o meno di una situazione di svantaggio per Findel non può che essere analizzata, a mio avviso, da un punto di vista economico.

94. Gli oneri lamentati dal Lussemburgo sono quelli legati alla procedura di consultazione, che è obbligatoria per Findel. In base alla direttiva questo confronto dialettico tra aeroporti e compagnie aeree può avere cadenza anche solo annuale (art. 6, n. 1, della direttiva) e comporta in sostanza, per entrambe le parti, l'obbligo di comunicarsi reciprocamente le informazioni confidenziali ed economicamente sensibili di cui all'art. 7 della direttiva. A mio giudizio, questi obblighi non sono nemmeno astrattamente idonei a provocare sui gestori aeroportuali ripercussioni economiche sfavorevoli da un punto di vista concorrenziale, sia per il livello minimo di ciò che viene imposto agli stessi, sia perché si tratta di un confronto che comunque si svolge anche a loro beneficio. Da un lato infatti, nell'immediato, i gestori si trovano a disporre di informazioni che di regola le compagnie aeree potrebbero non fornire, e che invece la direttiva impone di comunicare [22]. Dall'altro lato, nel lungo termine non è da escludere che la garanzia di una determinazione trasparente dei diritti aeroportuali possa attirare un numero sempre maggiore di compagnie aeree verso gli aeroporti che la offrono. L'introduzione di meccanismi trasparenti di determinazione delle tariffe potrebbe anche produrre una riduzione dei diritti aeroportuali, la quale potrebbe a sua volta rendere l'aeroporto più interessante per gli utenti.

95. Prive di fondamento, poi, mi paiono le critiche della Slovacchia in merito ad una potenziale perdita economica derivante da un eventuale blocco del processo decisionale sulla definizione dei diritti aeroportuali. In primo luogo, il fatto di dover prendere parte ad una procedura di consultazione periodica con gli utenti dell'aeroporto non pregiudica la possibilità dei gestori di prendere decisioni motivate in disaccordo con gli stessi (art. 6, n. 2, della direttiva). Inoltre, per quanto gli effetti della decisione impugnata siano sospesi

21 — Sentenza Arcelor Atlantique et Lorraine e a., cit. alla nota 10 (punto 44).

22 — Cfr. il tredicesimo «considerando» della direttiva, secondo il quale tali informazioni permetterebbero ai gestori aeroportuali «di valutare con precisione i requisiti che dovranno soddisfare gli investimenti futuri».

nelle more del ricorso, la pronuncia dell'organismo indipendente deve intervenire, anche in via solo provvisoria, non oltre quattro settimane dal deferimento della questione (art. 6, n. 4).

96. Sono quindi dell'avviso che, quand'anche la Corte dovesse ritenere che gli aeroporti principali subiscano un trattamento potenzialmente discriminatorio rispetto agli altri aeroporti, la disparità di trattamento non causi ai primi un concreto pregiudizio a vantaggio dei secondi.

D — *Sulla violazione del principio di proporzionalità*

97. La valutazione di proporzionalità è logicamente connessa a quella relativa alla non discriminazione [23]. Dalle considerazioni sviluppate nell'ambito del principio di non discriminazione emerge che il doppio parametro scelto dal legislatore per la determinazione del campo di applicazione della direttiva si spiega alla luce dell'obiettivo di evitare che gli aeroporti abusino della propria posizione dominante nei confronti delle compagnie aeree. Analizzerò ora questo collegamento tra la disposizione contestata e lo scopo perseguito sotto il profilo della sua proporzionalità.

98. È giurisprudenza costante che il principio di proporzionalità richiede che le scelte del legislatore siano idonee a realizzare lo scopo perseguito e non vadano oltre quanto è necessario per raggiungerlo [24]. Tenuto conto della discrezionalità riconosciuta al legislatore comunitario nella disciplina dei diritti aeroportuali, non si tratta di sapere se il provvedimento adottato dal legislatore fosse il solo o il migliore possibile [25], ma di vedere se la scelta del legislatore non sia manifestamente non necessaria o inidonea in rapporto allo scopo perseguito dalla direttiva [26].

99. Nel caso di specie, gli aeroporti principali sono stati compresi nel campo di applicazione della direttiva in base all'assunto che un rischio di abuso possa presentarsi in ragione dei vantaggi strategici di cui generalmente gode questa categoria di aeroporti. La ricorrente non è riuscita a dimostrare la manifesta

23 — Sulla connessione tra il principio di non discriminazione e quello di proporzionalità cfr. sentenze 23 marzo 2006, causa C-535/03, Unitymark e North Sea Fishermen's Organisation (Racc. pag. I-2689, punto 53), e Arcelor Atlantique et Lorraine e a., citata alla nota 10 (punto 47). Per un confronto tra il tipo di analisi legata al controllo di non discriminazione e a quello di proporzionalità cfr. le conclusioni dell'avvocato generale Capotorti presentate nella causa 114/76, Bela-Mühle Bergmann, decisa con sentenza 5 luglio 1977 (Racc. pag. 1211), paragrafo 6.

24 — Cfr. sentenze 13 maggio 1997, causa C-233/94, Germania/Parlamento e Consiglio (Racc. pag. I-2405, punto 54), e IATA e ELFAA, cit. alla nota 11 (punto 79).

25 — Cfr. sentenza Jippes e a., cit. alla nota 10 (punto 83).

26 — Cfr. sentenza Afton Chemical, cit. alla nota 11 (punto 46).

erroneità di tale assunto [27]. In tale ottica il legislatore, sulla base di un accertamento globale dello stato del settore aeroportuale, ha ritenuto quindi necessaria l'istituzione di un organismo di vigilanza per Stato membro, per contribuire ad una disciplina più trasparente dei diritti aeroportuali con riguardo alla situazione del settore dei trasporti aerei nell'Unione. Di per sé, non mi sembra che la previsione di un tale organismo possa essere considerata arbitraria o manifestamente non necessaria, soprattutto se si tiene conto della potenziale evoluzione della disciplina dei diritti aeroportuali in ragione dei risultati che si otterranno [28].

100. Più in particolare, poi, in relazione alla specifica incidenza degli obblighi imposti dalla direttiva sulle realtà aeroportuali, bisogna verificare se, con l'introduzione del parametro dell'aeroporto «principale», il legislatore non abbia assoggettato questa categoria di aeroporti ad oneri superiori a quelli necessari per contrastare il rischio di abusi.

101. Il Lussemburgo e la Slovacchia lamentano che l'applicazione della direttiva ai propri aeroporti principali comporterebbe oneri che, in proporzione, avrebbero su di essi un'incidenza negativa maggiore rispetto a quella sugli aeroporti con un traffico passeggeri superiore ai 5 milioni.

102. Bisogna tuttavia notare che, al fine della valutazione della manifesta inidoneità della misura, non assume rilievo il semplice fatto che la soluzione legislativa svantaggi uno specifico gruppo in misura maggiore rispetto ad un altro [29]. L'importanza degli obiettivi perseguiti potrebbe anzi giustificare conseguenze economiche negative, pur considerevoli, per taluni operatori [30], e alla Corte è dato intervenire soltanto nel caso in cui tali scelte appaiano manifestamente erronee, o qualora gli inconvenienti che ne derivano per alcuni operatori economici siano sproporzionati rispetto ai vantaggi che esse per altro verso presentano [31]. In concreto, dunque, il criterio dell'aeroporto «principale» potrebbe essere sanzionato solo se fosse dimostrato che gli oneri amministrativi gravanti in generale sugli aeroporti con traffico passeggeri inferiore a 5 milioni superano i benefici derivanti dall'applicazione della direttiva, andando ad aumentare le spese di esercizio degli interessati al

27 — Cfr. supra, paragrafi 77 e 82.

28 — Cfr. art. 12 della direttiva.

29 — V., sentenze 9 luglio 1985, causa 179/84, Bozzetti (Racc. pag. 2301, punto 34), e Unitymark e North Sea Fishermen's Organisation, cit. alla nota 23 (punto 63).

30 — Sentenza Arcelor Atlantique e Lorraine e a., cit. alla nota 10 (punto 59).

31 — Sentenza Germania/Parlamento e Consiglio, cit. alla nota 24 (punto 56).

punto da comprometterne stabilmente la competitività [32].

103. Non mi pare che il Lussemburgo sia riuscito a fornire una tale prova. Come si è già sopra osservato [33], i costi che secondo il Lussemburgo risulterebbero dall'istituzione dell'organismo di vigilanza porterebbero ad un aumento dei diritti aeroportuali comunque non idoneo a far sì che le compagnie aeree decidano di abbandonarlo in favore di altri aeroporti concorrenti. Per di più, non ritengo che l'armonizzazione minima prevista dalla direttiva possa avere un'incidenza significativa su realtà aeroportuali che spesso hanno già cominciato ad adeguarsi alle garanzie di trasparenza e non discriminazione suggerite in passato dal Consiglio dell'Organizzazione per l'aviazione civile ed internazionale [34]. Pertanto, non mi pare che i costi teorici esposti dal Lussemburgo siano sproporzionati rispetto all'interesse dato dall'attuazione della direttiva in tutti gli Stati membri.

104. Sono quindi dell'avviso che l'inclusione nell'ambito di applicazione della direttiva dell'aeroporto «principale» di ciascuno Stato membro non vada oltre quanto necessario per contrastare un rischio di abusi dei gestori degli aeroporti nei confronti delle compagnie aeree. In conclusione, ritengo che non possa essere contestata al legislatore comunitario alcuna violazione del principio di proporzionalità.

E — *Sulla violazione del principio di sussidiarietà*

105. Il principio di sussidiarietà, come è noto, prevede che l'Unione, nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, intervenga solo nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione prospettata, possano essere realizzati meglio a livello dell'Unione [35].

106. Per quanto riguarda la direttiva in esame nella presente causa, ho già avuto modo di evidenziare [36] che, sul fondamento dell'art. 80, n. 2, CE, essa stabilisce principi comuni

32 — Sentenza Germania/Parlamento e Consiglio, cit. alla nota 24 (punto 56). Un simile onere delle prova era stato richiesto dalla Corte, ad esempio, nel caso SAM Schiffahrt e Stapf, cit. alla nota 10 (punto 36).

33 — V. supra, paragrafi 67-69.

34 — La direttiva riprende, dando ad esse forza normativa, le politiche relative ai diritti aeroportuali definite dal Consiglio dell'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (Consiglio ICAO) del 2004: cfr. i «considerando» 9 e 10 della direttiva.

35 — Cfr. sentenze British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, cit. alla nota 12 (punto 177), e Alliance for Natural Health e a., cit. alla nota 12 (punto 101).

36 — V. supra, paragrafo 46.

per la riscossione dei diritti aeroportuali negli aeroporti della Comunità al fine di evitare abusi dei gestori aeroportuali nei confronti delle compagnie aeree. Secondo il legislatore comunitario, questo obiettivo «non può essere realizzato in maniera sufficiente dagli Stati membri, dato che sistemi di diritti aeroportuali non possono essere istituiti a livello nazionale in modo uniforme nell'insieme della Comunità, e può dunque, a causa delle sue dimensioni e dei suoi effetti, essere realizzato meglio a livello comunitario» [37].

107. Il Lussemburgo nega che nei confronti degli aeroporti con un traffico di passeggeri inferiore ai 5 milioni sia necessario un inquadramento comunitario, fondandosi sulla circostanza che la direttiva esclude dal proprio campo di applicazione molti aeroporti di tale taglia.

108. Alla luce delle considerazioni svolte in merito al doppio parametro scelto dal legislatore nell'esercizio della discrezionalità accordatagli in questo settore, ritengo che l'osservazione del Lussemburgo manchi di pertinenza. Infatti, gli aeroporti con un traffico passeggeri inferiore a 5 milioni che rientrano nella direttiva, come Findel, vi sono inclusi in quanto aeroporti «principali», indipendentemente dal proprio traffico passeggeri.

109. Lasciare agli Stati membri il compito di disciplinare i diritti aeroportuali nei propri aeroporti «principali» con un traffico inferiore alla soglia dei 5 milioni di passeggeri annui provocherebbe uno sviluppo divergente delle discipline nazionali. Tali divergenze potrebbero nel lungo termine produrre inefficienze, e nell'immediato presente anche agevolare comportamenti abusivi da parte degli aeroporti, a svantaggio delle compagnie aeree. Non si deve neppure trascurare il fatto, infine, che il traffico aereo è per sua stessa natura un'attività largamente transnazionale, e quindi in generale poco adatta ad essere disciplinata a livello dei singoli Stati membri.

110. Ne deriva che l'obiettivo della direttiva non poteva essere realizzato in modo soddisfacente attraverso un'azione intrapresa a livello nazionale.

111. In conclusione, il legislatore comunitario, definendo il campo di applicazione della direttiva in base al doppio parametro di cui all'art. 1, n. 2, non ha, a mio avviso, violato il principio di sussidiarietà.

37 — Diciannovesimo «considerando» della direttiva.

V — Conclusioni

112. Sulla base delle osservazioni svolte, propongo pertanto alla Corte di:

— respingere il ricorso;

— condannare il Granducato di Lussemburgo alle spese;

— statuire che la Commissione e la Repubblica slovacca sopportino le proprie spese.