Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

2 giugno 2022 *

«Rinvio pregiudiziale – Trasporto aereo – Regolamento (CE) n. 549/2004 – Regolamento (CE) n. 550/2004 – Fornitore di servizi di traffico aereo – Decisione di chiudere lo spazio aereo – Esercizio di prerogative dei pubblici poteri – Utente dello spazio aereo – Compagnie aeree – Diritto di ricorso avverso una decisione di chiusura dello spazio aereo – Articolo 58 TFUE – Libera circolazione dei servizi in materia di trasporti – Articoli 16 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Libertà d'impresa – Diritto a un ricorso effettivo»

Nella causa C-353/20,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (Tribunale delle imprese dello Hainaut, divisione di Charleroi, Belgio), con decisione del 23 luglio 2020, pervenuta in cancelleria il 31 luglio 2020, nel procedimento

Skeyes

contro

Ryanair DAC,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da K. Jürimäe (relatrice), presidente di sezione, N. Jääskinen, M. Safjan, N. Piçarra e M. Gavalec, giudici,

avvocato generale: A. Rantos

cancelliere: M. Ferreira, amministratrice principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 20 ottobre 2021,

considerate le osservazioni presentate:

– per la Skeyes, da N. Becker, R. Thüngen e K. De Vulder, avocats;

– per la Ryanair DAC, da A. Cassart, A.-V. Rensonnet ed E. Vahida, avocats, S. Rating, abogado e Rechtsanwalt, e I.–G. Metaxas-Maranghidis, dikigoros;

* Lingua processuale: il francese.

– per il governo belga, da L. Van den Broeck, C. Pochet, S. Baeyens e P. Cottin, in qualità di agenti, assistiti da L. Delmotte e B. Van Hyfte, advocaten;

– per il governo spagnolo, da J. Rodríguez de la Rúa Puig, in qualità di agente;

– per il governo polacco, da B. Majczyna, T. Lisiewski e S. Żyrek, in qualità di agenti;

– per la Commissione europea, da P. Berghe, T. Franchoo, W. Mölls e B. Sasinowska, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 13 gennaio 2022,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione del regolamento (CE) n. 550/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2004, sulla fornitura di servizi di navigazione aerea nel cielo unico europeo (GU 2004, L 96, pag. 10), come modificato dal regolamento (CE) n. 1070/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009 (GU 2009, L 300, pag. 34) (in prosieguo: il «regolamento n. 550/2004»).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra l'impresa pubblica autonoma Skeyes e la compagnia aerea Ryanair DAC, in merito a una decisione adottata in via di massima urgenza dal Tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (Tribunale delle imprese dello Hainaut, divisione di Charleroi, Belgio), che ha ordinato alla Skeyes, in seguito a un'azione collettiva del personale della stessa, di garantire il servizio di cui essa è il fornitore esclusivo, affinché il traffico aereo potesse svolgersi normalmente.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Regolamento n. 549/2004

3 Ai sensi del considerando 3 del regolamento (CE) n. 549/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2004, che stabilisce i principi generali per l'istituzione del cielo unico europeo («regolamento quadro») (GU 2004, L 96, pag. 1), come modificato dal regolamento n. 1070/2009 (in prosieguo: il «regolamento n. 549/2004»):

«Il corretto funzionamento del sistema di trasporto aereo richiede un elevato e uniforme livello di sicurezza nei servizi di navigazione aerea che consenta un uso ottimale dello spazio aereo europeo nonché un elevato ed uniforme livello di sicurezza del trasporto aereo, ferma restando la funzione di interesse generale dei servizi di navigazione aerea, tra cui gli obblighi di servizio pubblico. Il sistema di trasporto aereo dovrebbe quindi essere realizzato ai livelli più elevati di responsabilità e competenza».

4 L'articolo 1, paragrafo 1, di tale regolamento prevede quanto segue:

«L'iniziativa del cielo unico europeo si prefigge l'obiettivo di rafforzare l'attuale livello di sicurezza del traffico aereo, di contribuire allo sviluppo sostenibile del sistema di trasporto aereo e di migliorare l'efficienza globale della gestione del traffico aereo (ATM) e dei servizi di navigazione aerea (ANS) per il traffico aereo generale in Europa, al fine di rispondere alle esigenze di tutti gli utenti dello spazio aereo. Tale cielo unico europeo prevede una rete paneuropea coerente di rotte e di sistemi di gestione della rete e del traffico aereo basati unicamente su considerazioni tecniche, di sicurezza e di efficienza, a beneficio di tutti utenti dello spazio aereo. Nel perseguimento di tale obiettivo, il presente regolamento istituisce un quadro normativo armonizzato per la creazione del cielo unico europeo».

5 Secondo l'articolo 2 di detto regolamento, intitolato «Definizioni», si intende per:

«4) "servizi di navigazione aerea": i servizi di traffico aereo, i servizi di comunicazione, navigazione e sorveglianza, i servizi meteorologici per la navigazione aerea e i servizi di informazione aeronautica;

(...)

8) "utenti dello spazio aereo": gli operatori degli aeromobili che operano quale traffico aereo generale;

(...)».

Regolamento n. 550/2004

6 Ai sensi dei considerando da 3 a 5, 10, 13 e 22 del regolamento n. 550/2004:

«(3) Il regolamento [n. 549/2004] stabilisce i principi generali per l'istituzione del cielo unico europeo.

(4) Per istituire il cielo unico europeo, si dovrebbero adottare misure volte a garantire la fornitura sicura ed efficiente di servizi di navigazione aerea compatibili con l'organizzazione e l'uso dello spazio aereo ai sensi del regolamento (CE) n. 551/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2004, relativo all'organizzazione e all'uso dello spazio aereo nel cielo unico europeo ("regolamento sullo spazio aereo") [(GU 2004, L 96, pag. 20)]. L'istituzione di un'organizzazione armonizzata della fornitura di tali servizi è importante per soddisfare in modo adeguato la domanda degli utenti dello spazio aereo e per gestire in modo sicuro ed efficiente il traffico aereo.

(5) La fornitura di servizi di traffico aereo, quale prevista dal presente regolamento, si ricollega all'esercizio di prerogative dei pubblici poteri che non presentano carattere economico che giustifichi l'applicazione delle norme sulla concorrenza previste dal trattato.

(...)

(10) Pur garantendo la continuità della fornitura di servizi, dovrebbe essere istituito un sistema comune di certificazione dei fornitori di servizi di navigazione aerea come mezzo per definire i diritti e gli obblighi dei fornitori di tali servizi e per controllare in modo regolare il rispetto di tali requisiti.

(...)

(13) La fornitura di servizi di comunicazione, navigazione e sorveglianza, nonché di servizi di informazione aeronautica, dovrebbe essere organizzata secondo condizioni di mercato, tenendo conto delle speciali caratteristiche di tali servizi e mantenendo un livello elevato di sicurezza.

(...)

(22) I fornitori di servizi di navigazione aerea offrono alcune strutture e servizi direttamente legati all'utilizzo dell'aeromobile, i cui costi dovrebbero essere recuperati secondo il principio "chi usa paga", il quale implica che l'utente dello spazio aereo debba pagare per i costi che genera nel luogo dell'utilizzo o il più possibile vicino ad esso».

7 L'articolo 1 di tale regolamento, intitolato «Obiettivo e ambito di applicazione», al suo paragrafo 1 prevede quanto segue:

«Nell'ambito di applicazione del regolamento [n. 549/2004], il presente regolamento riguarda la fornitura di servizi di navigazione aerea nel cielo unico europeo. Il presente regolamento è inteso a fissare requisiti comuni per la sicurezza e l'efficienza della fornitura dei servizi di navigazione aerea nella Comunità».

8 L'articolo 7 di detto regolamento, intitolato «Certificazione dei fornitori di servizi di navigazione aerea», così recita:

«1. La fornitura di tutti i servizi di navigazione aerea all'interno [dell'Unione] è soggetta alla certificazione da parte degli Stati membri.

(...)

3. Le autorità nazionali di vigilanza rilasciano certificati ai fornitori di servizi di navigazione aerea qualora soddisfino i requisiti comuni di cui all'articolo 6. I certificati possono essere rilasciati singolarmente per ciascun tipo di servizio di navigazione aerea, quale definito all'articolo 2 del regolamento [n. 549/2004], o per un gruppo di tali servizi, tra l'altro quando un fornitore di servizi di traffico aereo, qualunque ne sia lo status giuridico, faccia funzionare e mantenga sistemi propri di comunicazione, di navigazione e di sorveglianza. Il controllo dei certificati è effettuato su base regolare.

4. I certificati indicano i diritti e gli obblighi dei fornitori di servizi di navigazione aerea, compreso l'accesso non discriminatorio ai servizi per gli utenti dello spazio aereo, in particolare riguardo alla sicurezza. La certificazione può essere soggetta unicamente alle condizioni di cui all'allegato II. Siffatte condizioni devono essere obiettivamente giustificate, non discriminatorie, proporzionate e trasparenti.

(...)

7. Le autorità nazionali di vigilanza controllano il rispetto dei requisiti comuni e delle condizioni collegate ai certificati. Informazioni dettagliate su tali controlli sono contenute nelle relazioni annuali che gli Stati membri presentano a norma dell'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento [n. 549/2004]. Allorché un'autorità nazionale di vigilanza ritenga che il titolare di un certificato non soddisfi più siffatti requisiti o condizioni, essa adotta le misure del caso garantendo nel

contempo la continuità dei servizi a condizione che la sicurezza non sia compromessa. Dette misure possono includere la revoca del certificato.

(...)».

9 L'articolo 8 del medesimo regolamento, intitolato «Designazione dei fornitori di servizi aerei», dispone quanto segue:

«1. Gli Stati membri garantiscono la fornitura di servizi di traffico aereo in regime di esclusiva all'interno di specifici blocchi di spazio aereo per lo spazio aereo posto sotto la loro responsabilità. A tal fine gli Stati membri designano un fornitore di servizi di traffico aereo titolare di un certificato valido [nell'Unione].

2. Per la fornitura di servizi transfrontalieri, gli Stati membri garantiscono che la conformità al presente articolo e all'articolo 10, paragrafo 3, non sia impedita dalla loro legislazione nazionale che impone che i fornitori di servizi del traffico aereo che forniscono servizi nello spazio aereo sotto la responsabilità dello Stato membro interessato:

a) appartengano, direttamente o attraverso una partecipazione maggioritaria, [a] tale Stato membro o [ai] suoi cittadini;

b) abbiano la loro principale sede di attività o la sede legale nel territorio di tale Stato membro; oppure

c) utilizzino esclusivamente infrastrutture in detto Stato membro.

3. Gli Stati membri definiscono i diritti e gli obblighi dei fornitori di servizi di traffico aereo designati. Gli obblighi possono comportare condizioni per la comunicazione tempestiva di informazioni rilevanti utili per identificare tutti i movimenti di aeromobili nello spazio aereo di loro responsabilità.

4. Gli Stati membri hanno potere discrezionale sulla scelta di un fornitore di servizi di traffico aereo a condizione che quest'ultimo soddisfi i requisiti e le condizioni di cui agli articoli 6 e 7.

5. Per i blocchi funzionali di spazio aereo, stabiliti a norma dell'articolo 9 bis, che si estendono nello spazio aereo di responsabilità di più Stati membri, gli Stati membri interessati designano congiuntamente, conformemente al paragrafo 1 del presente articolo, uno o più fornitori di servizi di traffico aereo, almeno un mese prima dell'istituzione del blocco funzionale di spazio aereo.

6. Gli Stati membri informano immediatamente la Commissione e gli altri Stati membri di ogni decisione assunta nel quadro del presente articolo concernente la designazione dei fornitori di servizi di traffico aereo nell'ambito di specifici blocchi aerei con riguardo allo spazio aereo sottoposto alla loro responsabilità».

10 Conformemente all'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento n. 550/2004:

«Il sistema di tariffazione si basa sulla contabilità dei costi dei servizi di navigazione aerea sostenuti dai fornitori di servizi a beneficio degli utenti dello spazio aereo. Il sistema imputa tali costi alle varie categorie di utenti».

Regolamento (CE) n. 1008/2008

11 L'articolo 2 del regolamento (CE) n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 settembre 2008, recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità (GU 2008, L 293, pag. 3), è intitolato «Definizioni». Esso prevede quanto segue:

«Ai fini del presente regolamento si intende per:

(...)

14) "diritto di traffico", il diritto di prestare un servizio aereo tra due aeroporti [dell'Unione];

(...)».

12 L'articolo 15, paragrafo 1, di tale regolamento dispone quanto segue:

«I vettori aerei [dell'Unione] hanno la facoltà di prestare servizi aerei [all'interno dell'Unione]».

13 L'articolo 19, paragrafo 1, di detto regolamento così recita:

«L'esercizio dei diritti di traffico è soggetto alle norme operative pubblicate vigenti a livello [dell'Unione], nazionale, regionale o locale in materia di sicurezza (safety e security), tutela dell'ambiente e assegnazione delle bande orarie».

Diritto belga

14 L'articolo 1, paragrafi 1 e 4, della loi portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (legge recante riforma di talune imprese pubbliche economiche), del 21 marzo 1991 (*Moniteur belge* del 27 marzo 1991, pag. 6155), nella versione applicabile al procedimento principale (in prosieguo: la «legge sulle imprese pubbliche»), prevede quanto segue:

«1. Ogni ente di interesse pubblico che deve godere di autonomia gestionale in un determinato settore industriale o commerciale può, previo adeguamento per legge del suo statuto alle disposizioni del presente titolo, ottenere tale autonomia stipulando un contratto di gestione con lo Stato alle condizioni di cui alla presente legge.

(...)

4. Gli enti classificati come imprese pubbliche autonome sono:

(...)

4° Skeyes».

15 L'articolo 170 della legge sulle imprese pubbliche così dispone:

«Skeyes ha per oggetto sociale:

1° garantire la sicurezza della navigazione aerea nello spazio aereo di cui lo Stato belga è responsabile in forza della Convenzione internazionale relativa all'aviazione civile del 7 dicembre 1944, in particolare del suo allegato 2, approvato con la legge del 30 aprile 1947, o in forza di ogni altro accordo internazionale;

2° garantire nell'aeroporto di Bruxelles-National il controllo degli spostamenti degli aeromobili in fase di avvicinamento, di atterraggio e di decollo, sulle piste e sulle corsie di circolazione, e la guida degli aeromobili sulle aree di traffico, nonché continuare a garantire la sicurezza del traffico aereo degli aeroporti e degli aerodromi pubblici regionali come da accordo di cooperazione concluso con le regioni il 30 novembre 1989;

3° fornire ai servizi di polizia e di vigilanza aeronautica e aeroportuale informazioni concernenti gli aeromobili, il loro pilotaggio, i loro spostamenti e i rispettivi effetti osservabili;

4° fornire informazioni meteorologiche per la navigazione aerea, oltre a servizi di telecomunicazione o altri servizi connessi alle attività di cui al punto 1 o 2».

16 Ai sensi dell'articolo 171 della legge sulle imprese pubbliche:

«Le attività di cui all'articolo 170, punti da 1 a 3, costituiscono funzioni di servizio pubblico».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

17 La Skeyes è stata designata dal Regno del Belgio, in conformità all'articolo 8 del regolamento n. 550/2004, quale fornitore di servizi di traffico aereo per lo spazio aereo posto sotto la responsabilità di tale Stato membro (in prosieguo: lo «spazio aereo belga»). Il suo compito consiste, in particolare, nel garantire la sicurezza della navigazione aerea nello spazio aereo belga. In tale contesto la Skeyes è autorizzata ad adottare misure dette di «zero rate», che comportano che nessun aereo possa decollare, atterrare o transitare all'interno dello spazio aereo belga o di alcuni settori di tale spazio.

18 A seguito di azioni collettive di controllori del traffico aereo, la Skeyes ha dovuto, in più occasioni nel periodo compreso tra il mese di febbraio e il mese di maggio 2019, chiudere lo spazio aereo belga per insufficienza di personale.

19 Il 16 maggio 2019, poiché la Skeyes aveva deciso di chiudere lo spazio aereo belga a causa di uno sciopero dei controllori del traffico aereo, la Ryanair, che opera da aeroporti situati in Belgio, ha agito dinanzi al Tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (Tribunale delle imprese dello Hainaut, divisione di Charleroi), che è il giudice del rinvio, in via di massima urgenza, chiedendo che fosse ordinato alla Skeyes di garantire il normale svolgimento del traffico aereo.

20 Tale giudice ha accolto la domanda della Ryanair con un'ordinanza di pari data, che prevedeva altresì una sanzione di EUR 250 000 per ogni ora di chiusura dello spazio aereo belga dovuta allo sciopero dei controllori del traffico aereo. Gli effetti di tale ordinanza venivano limitati al periodo dal 16 al 24 maggio 2019.

21 La Ryanair ha ricevuto detta ordinanza il 16 maggio 2019, dopo che lo spazio aereo belga era stato riaperto. Dal momento che non si sono verificate nuove chiusure fino al 24 maggio 2019, tale ordinanza ha cessato di produrre i suoi effetti giuridici senza che la sanzione fosse stata applicata.

22 Il 21 giugno 2019 la Skeyes ha proposto opposizione di terzo avverso l'ordinanza del 16 maggio 2019 dinanzi al giudice del rinvio. Essa sostiene, in via principale, che il giudice del rinvio non era competente a pronunciarsi sulla domanda concernente la sua funzione di controllore dello spazio aereo belga. La Ryanair non vanterebbe, infatti, alcun diritto soggettivo che le consenta di proporre una siffatta domanda, posto che la regolamentazione dello spazio aereo belga rientrerebbe nel solo potere della Skeyes. In subordine, essa considera di non poter ricadere, quale società di diritto pubblico, nella competenza del giudice del rinvio, essendo quest'ultimo un giudice civile.

23 Il giudice del rinvio ritiene che il ricorso della Ryanair si fondasse sulla sussistenza di diritti soggettivi, come il suo diritto di non essere ostacolata in modo sproporzionato nell'esercizio della sua attività economica di compagnia aerea, il suo diritto di proporre un'azione di risarcimento danni contro la Skeyes, nonché il suo diritto di chiedere che fosse inibito a quest'ultima, a pena di sanzione pecuniaria, di chiudere nuovamente lo spazio aereo.

24 Tale giudice si chiede se, nonostante il potere discrezionale di cui dispone la Skeyes di decidere in merito all'opportunità di chiudere lo spazio aereo belga, alle compagnie aeree come la Ryanair debba essere riconosciuto, in forza del regolamento n. 550/2004, un diritto di ricorso effettivo che consenta loro di assicurare la tutela dei loro diritti in caso di violazioni da parte della Skeyes.

25 In tale contesto il Tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (Tribunale delle imprese dello Hainaut, divisione di Charleroi) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il regolamento n. 550/2004 e, in particolare, il suo articolo 8, debba essere interpretato nel senso che consenta agli Stati membri di esentare dal sindacato giurisdizionale dei giudici dello Stato membro interessato le presunte violazioni dell'obbligo di fornitura di servizi da parte del prestatore di servizi di traffico aereo, o se le disposizioni del regolamento [n. 550/2004] debbano essere interpretate nel senso che obblighino gli Stati membri a prevedere rimedi giurisdizionali efficaci contro tali presunte violazioni, tenuto conto della natura dei servizi da fornire.

2) Se il regolamento n. 550/2004, nella parte in cui precisa che "la fornitura di servizi di traffico aereo, quale prevista dal presente regolamento, si ricollega all'esercizio di prerogative dei pubblici poteri che non presentano carattere economico che giustifichi l'applicazione delle norme sulla concorrenza previste dal trattato", debba essere interpretato nel senso di escludere non solo le regole di concorrenza in senso stretto, ma anche tutte le altre regole applicabili alle imprese pubbliche operanti in un mercato di beni e servizi aventi effetti indiretti sulla concorrenza, come quelle che vietano gli ostacoli alla libertà d'impresa e di prestazione di servizi».

Sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale

26 Il governo belga ritiene che le due questioni pregiudiziali siano irricevibili.

27 Per quanto riguarda la prima questione, il giudice del rinvio si sarebbe limitato a riprodurre la posizione della Skeyes. Esso avrebbe omesso di precisare il contesto normativo nazionale rilevante e di spiegare l'utilità di tale questione ai fini dell'esito della controversia. Per quanto riguarda la seconda questione, essa sarebbe redatta in termini troppo generali per consentire alle parti e agli interessati di formulare osservazioni scritte e non rispetterebbe, in particolare, i requisiti ex articolo 94 del regolamento di procedura della Corte.

28 A tale riguardo occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante della Corte, le questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione sollevate dal giudice nazionale nel contesto normativo e fattuale che egli definisce sotto la propria responsabilità, e del quale non spetta alla Corte verificare l'esattezza, godono di una presunzione di rilevanza. La Corte può rifiutarsi di statuire su una questione pregiudiziale sottoposta da un giudice nazionale, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, soltanto qualora, segnatamente, non siano rispettati i requisiti relativi al contenuto della domanda di pronuncia pregiudiziale indicati nell'articolo 94 del regolamento di procedura o appaia in modo manifesto che l'interpretazione o l'esame della validità di una norma dell'Unione, richiesti dal giudice nazionale, non hanno alcuna relazione con la realtà effettiva o con l'oggetto del procedimento principale, oppure quando il problema sia di natura ipotetica (sentenza del 25 marzo 2021, Obala i lučice, C-307/19, EU:C:2021:236, punto 48 e giurisprudenza ivi citata).

29 Nel caso di specie, risulta inequivocabilmente dalle spiegazioni fornite dal giudice del rinvio nella sua domanda di pronuncia pregiudiziale, e in particolare dai passaggi dedicati all'esposizione della giurisprudenza nazionale relativa alla competenza dei giudici civili, che esso ritiene che la risposta alle questioni sollevate sia necessaria per consentirgli di pronunciarsi sulla controversia di cui è investito. In particolare, tali questioni devono permettergli, da un lato, di pronunciarsi sulla propria competenza rispetto alle attribuzioni della Skeyes ai sensi del regolamento n. 550/2004 e, dall'altro, di stabilire se una compagnia aerea possa far valere la libertà d'impresa o la libera prestazione dei servizi nei confronti di una decisione adottata dalla Skeyes nell'ambito delle sue prerogative di servizio pubblico.

30 Da quanto precede risulta che le questioni pregiudiziali sono ricevibili.

Sulle questioni pregiudiziali

Osservazioni preliminari

31 Occorre ricordare che il regolamento n. 550/2004, al quale si riferiscono le questioni pregiudiziali, si inserisce, in conformità ai considerando 3 e 4, nonché all'articolo 1, paragrafo 1, di tale regolamento, nel contesto delle disposizioni del regolamento n. 549/2004, che stabilisce i principi generali per l'istituzione del cielo unico europeo.

32 Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento n. 549/2004, il cielo unico europeo mira a rafforzare l'attuale livello di sicurezza del traffico aereo, a contribuire allo sviluppo sostenibile del sistema di trasporto aereo e a migliorare l'efficienza globale della gestione del traffico aereo (ATM) e dei servizi di navigazione aerea (ANS) per il traffico aereo generale in Europa, al fine di rispondere alle esigenze di tutti gli utenti dello spazio aereo. Tali utenti sono definiti all'articolo 2, punto 8, di detto regolamento come gli operatori degli aeromobili che operano quale traffico aereo generale.

33 Dalle disposizioni menzionate al punto precedente discende quindi che le compagnie aeree, in quanto operatori di aeromobili, sono utenti dello spazio aereo.

34 È alla luce di tali considerazioni che si deve rispondere alle questioni sollevate dal giudice del rinvio.

Sulla prima questione

35 Con la sua prima questione pregiudiziale il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 8 del regolamento n. 550/2004 debba essere interpretato nel senso che esso conferisce agli utenti dello spazio aereo, come le compagnie aeree, un diritto di ricorso effettivo dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali nei confronti del fornitore di servizi di traffico aereo, al fine di sottoporre a sindacato giurisdizionale le asserite violazioni dell'obbligo di prestazione di servizi che grava su quest'ultimo nell'esercizio delle sue prerogative di servizio pubblico.

36 Al fine di rispondere a tale questione, occorre rilevare che, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, del regolamento n. 550/2004, gli Stati membri garantiscono la fornitura di servizi di traffico aereo in regime di esclusiva all'interno di specifici blocchi di spazio aereo per lo spazio aereo posto sotto la loro responsabilità e che essi designano, a tal fine, un fornitore di servizi di traffico aereo titolare di un certificato valido nell'Unione. L'articolo 8, paragrafo 3, di tale regolamento precisa espressamente che sono gli Stati membri a definire i diritti, ma anche gli obblighi, del fornitore di servizi designato.

37 Peraltro, tale regolamento non contiene alcuna disposizione specifica che abbia ad oggetto il conferimento agli utenti dello spazio aereo di un diritto di ricorso giurisdizionale avverso le decisioni di detto fornitore.

38 In tali circostanze, al fine di stabilire se, nonostante il silenzio dell'articolo 8 del regolamento n. 550/2004 a questo riguardo, tali utenti dispongano comunque di un siffatto diritto di ricorso, si deve tener conto non soltanto del tenore letterale di detta disposizione, bensì anche del suo contesto e degli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte.

39 Infatti, sia dal contesto dell'articolo 8 del regolamento n. 550/2004 sia dall'obiettivo di quest'ultimo risulta che gli utenti dello spazio aereo, come le compagnie aeree, sono titolari di taluni diritti che possono essere pregiudicati dalla chiusura di tale spazio.

40 In primo luogo, per quanto riguarda il contesto in cui si inserisce l'articolo 8 del regolamento n. 550/2004, occorre anzitutto osservare che l'articolo 7, paragrafo 3, di tale regolamento prevede che i certificati necessari alla fornitura dei servizi di navigazione aerea possono essere rilasciati dalle autorità nazionali di vigilanza ai fornitori di servizi di navigazione aerea singolarmente per ciascun tipo di servizio, quale definito all'articolo 2 del regolamento n. 549/2004, o per un gruppo di tali servizi.

41 In conformità al punto 4 di quest'ultima disposizione, tali servizi comprendono, oltre ai servizi di traffico aereo, i servizi di comunicazione, navigazione e sorveglianza, i servizi meteorologici per la navigazione aerea e i servizi di informazione aeronautica. Risulta, peraltro, dal considerando 3 del regolamento n. 549/2004 che tali servizi rientrano nell'ambito di una funzione di interesse generale che comprende obblighi di servizio pubblico.

42 L'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento n. 550/2004 richiede, poi, che gli utenti dello spazio aereo possano accedere a detti servizi su base non discriminatoria. Inoltre, in conformità all'articolo 15 di tale regolamento, letto alla luce del considerando 22 dello stesso, sono tali utenti a dover sostenere i costi dei servizi di navigazione aerea forniti a loro beneficio o direttamente legati all'utilizzo dell'aeromobile.

43 Pertanto, dal contesto in cui si inserisce l'articolo 8 del regolamento n. 550/2004 risulta che gli obblighi del fornitore di servizi di traffico aereo designato in base a tale disposizione corrispondono a servizi che possono essere necessari all'attività economica degli utenti dello spazio aereo.

44 In secondo luogo, per quanto riguarda gli obiettivi del regolamento n. 550/2004, risulta dal considerando 10 nonché dall'articolo 1, paragrafo 1, e dall'articolo 7, paragrafi 1 e 7, di tale regolamento che quest'ultimo mira a garantire la continuità della fornitura di tutti i servizi di navigazione aerea nel cielo unico europeo.

45 Ne consegue che, in considerazione del contesto in cui si inserisce l'articolo 8 del regolamento n. 550/2004 e dell'obiettivo perseguito da tale regolamento, gli obblighi previsti all'articolo 8 di detto regolamento, in combinato disposto con l'articolo 2, punto 4, del regolamento n. 549/2004, costituiscono servizi forniti nell'interesse degli utenti dello spazio aereo e sono quindi idonei a conferire loro diritti che potrebbero essere pregiudicati dalla chiusura dello spazio aereo.

46 Tuttavia, se è vero che gli utenti dello spazio aereo, come le compagnie aeree, dispongono dei diritti riconosciuti dal diritto derivato dell'Unione applicabile, questi ultimi sono parimenti soggetti alle norme del diritto dell'Unione in materia di sicurezza, come evidenziano, da un lato, il considerando 3 del regolamento n. 549/2004 e, dall'altro, l'articolo 19, paragrafo 1, del regolamento n. 1008/2008. Come sottolineato dall'avvocato generale al paragrafo 43 delle sue conclusioni, l'obiettivo della sicurezza aerea è al centro dei regolamenti n. 549/2004 e n. 550/2004. Esso fa parte del contesto in cui una decisione di chiusura dello spazio aereo viene adottata da un fornitore di servizi di traffico aereo.

47 Peraltro, come ha osservato anche l'avvocato generale al paragrafo 38 delle sue conclusioni, tali utenti beneficiano altresì dei diritti e delle libertà riconosciuti dal diritto primario dell'Unione, tra cui la libertà d'impresa sancita all'articolo 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

48 Infatti, ai sensi dell'articolo 16 della Carta, è riconosciuta la libertà d'impresa, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali. La tutela conferita da tale articolo implica la libertà di esercitare un'attività economica o commerciale, la libertà contrattuale e la libera concorrenza [v., in tal senso, sentenze del 22 gennaio 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, punti 41 e 42, e del 15 aprile 2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) e a., C-798/18 e C-799/18, EU:C:2021:280, punti 55 e 56].

49 Ne consegue che un utente dello spazio aereo, come la Ryanair, è titolare di taluni diritti in forza dell'articolo 8 del regolamento n. 550/2004, in combinato disposto con l'articolo 2, punto 4, del regolamento n. 549/2004, e dev'essere considerato potenzialmente leso in tali diritti da una decisione di chiusura dello spazio aereo adottata da un fornitore di servizi di traffico aereo.

50 Orbene, per quanto riguarda i diritti e le libertà garantiti dal diritto dell'Unione, l'articolo 47 della Carta prevede, al primo comma, che ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo, alle condizioni previste da tale articolo.

51 A questo diritto corrisponde l'obbligo imposto agli Stati membri dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE di stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione [sentenze del 16 maggio 2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, punto 44, e del 6 ottobre 2020, État luxembourgeois (Diritto di ricorso contro una richiesta di informazioni in materia fiscale), C-245/19 e C-246/19, EU:C:2020:795, punto 47].

52 Ciò premesso, in assenza di una normativa dell'Unione in materia, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro, in forza del principio dell'autonomia procedurale, stabilire le modalità processuali di tali rimedi giurisdizionali, a condizione, tuttavia, che tali modalità, nelle situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione, non siano meno favorevoli rispetto a quelle relative a situazioni analoghe disciplinate dal diritto interno (principio di equivalenza) e che non rendano in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione (principio di effettività)
(v., in tal senso, sentenza del 21 dicembre 2021, Randstad Italia, C-497/20, EU:C:2021:1037, punto 58).

53 Inoltre, poiché il procedimento principale rientra nell'ambito di una domanda formulata in via di massima urgenza, occorre altresì ricordare che il giudice nazionale, investito di una controversia disciplinata dal diritto dell'Unione, dev'essere in grado di concedere provvedimenti provvisori allo scopo di garantire la piena efficacia della successiva pronuncia giurisdizionale sull'esistenza dei diritti invocati in forza del diritto dell'Unione (sentenze del 13 marzo 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punto 67, e del 14 maggio 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punto 297).

54 Dal momento che la presente causa riguarda solo il principio di effettività, occorre rilevare che il diritto dell'Unione non produce l'effetto di obbligare gli Stati membri a istituire mezzi di ricorso diversi da quelli già contemplati dal diritto interno, a meno che, tuttavia, dalla struttura dell'ordinamento giuridico nazionale in questione risulti che non esiste alcun rimedio giurisdizionale che permetta, anche solo in via incidentale, di garantire il rispetto dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione, o che l'unico modo per poter adire un giudice da parte di un singolo sia quello di commettere violazioni del diritto (sentenza del 21 dicembre 2021, Randstad Italia, C-497/20, EU:C:2021:1037, punto 62).

55 Per quanto concerne il procedimento principale, dalla decisione di rinvio risulta che esiste un dualismo riguardante la competenza dei giudici civili e quella del Conseil d'État (Consiglio di Stato, Belgio). A tal riguardo, in base al diritto dell'Unione, lo Stato membro interessato è libero di scegliere di conferire a un giudice amministrativo la competenza a statuire su una controversia oppure di attribuire tale competenza ai giudici civili, o anche a entrambi, secondo le norme sulla ripartizione delle competenze da esso stabilite, purché tali norme non rendano impossibile in pratica o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione.

56 Per contro, sebbene la discrezionalità di cui dispone, se del caso, un'autorità amministrativa o un'impresa pubblica autonoma, come la Skeyes, nell'esercizio delle sue prerogative di pubblico potere possa essere presa in considerazione al fine di determinare la portata del sindacato

giurisdizionale (v., in tal senso, sentenza del 2 settembre 2021, Association of Independent Meat Suppliers e Cleveland Meat Company, C-579/19, EU:C:2021:665, punti 78 e 79), essa non può comportare l'incompetenza del giudice che deve garantire l'esercizio dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione e l'effettività del ricorso.

57 Alla luce di quanto precede, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 8 del regolamento n. 550/2004, letto in combinato disposto con l'articolo 2, punto 4, del regolamento n. 549/2004 e alla luce dell'articolo 47 della Carta, dev'essere interpretato nel senso che esso conferisce agli utenti dello spazio aereo, come le compagnie aeree, il diritto a un ricorso effettivo dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali nei confronti del fornitore di servizi di traffico aereo, al fine di sottoporre a sindacato giurisdizionale le asserite violazioni dell'obbligo di prestazione di servizi che grava su quest'ultimo.

Sulla seconda questione

58 Con la sua seconda questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il regolamento n. 550/2004, letto alla luce del suo considerando 5, nonché dell'articolo 58, paragrafo 1, TFUE e dell'articolo 16 della Carta, debba essere interpretato nel senso che esso esclude l'applicazione alle prestazioni di servizi di navigazione aerea connesse all'esercizio di prerogative dei pubblici poteri, come previste da tale regolamento, delle norme in materia di concorrenza previste dal Trattato FUE, così come anche delle norme relative ai diritti e alle libertà degli utenti dello spazio aereo, come la libera prestazione di servizi e la libertà d'impresa.

59 Ai sensi del considerando 5 del regolamento n. 550/2004, la fornitura di servizi di traffico aereo, quale prevista da tale regolamento, si ricollega all'esercizio di prerogative dei pubblici poteri che non presentano carattere economico che giustifichi l'applicazione delle norme sulla concorrenza previste dal Trattato.

60 A tal riguardo, occorre anzitutto ricordare che il preambolo di un atto dell'Unione è idoneo a precisare il contenuto delle disposizioni dell'atto stesso, ma non ha alcun valore giuridico vincolante. Pertanto, non può essere invocato né per derogare alle disposizioni stesse dell'atto in questione, né per interpretare queste disposizioni in un senso manifestamente contrario al loro tenore letterale (sentenza del 19 dicembre 2019, Puppinck e a./Commissione, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punti 75 e 76).

61 Orbene, la sostanza del considerando 5 del regolamento n. 550/2004 non è concretizzata da alcuna disposizione di tale regolamento.

62 Se è vero, poi, che tale considerando riflette, in sostanza, una giurisprudenza della Corte secondo la quale la fornitura di servizi di navigazione aerea, ricollegandosi all'esercizio di prerogative dei pubblici poteri, non presenta un carattere economico che giustifichi l'applicazione delle norme sulla concorrenza previste dal Trattato FUE (v., in tal senso, sentenze del 19 gennaio 1994, SAT Fluggesellschaft, C-364/92, EU:C:1994:7, punto 30, e del 26 marzo 2009, SELEX Sistemi Integrati/Commissione, C-113/07 P, EU:C:2009:191, punto 71), tuttavia il considerando 13 di detto regolamento indica, per contro, che la fornitura di servizi di comunicazione, navigazione e sorveglianza, nonché di servizi di informazione aeronautica, dovrebbe essere organizzata secondo condizioni di mercato.

63 Infine, sebbene la fornitura di servizi di navigazione aerea si ricolleghi all'esercizio di prerogative dei pubblici poteri, il che autorizza gli Stati membri a designare, in base all'articolo 8 del regolamento n. 550/2004, un fornitore di servizi di traffico aereo al di fuori delle norme in materia di concorrenza, ciò non significa che gli utenti dello spazio aereo vengano così privati del godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti dal diritto dell'Unione, come la libera circolazione dei servizi in materia di trasporti prevista all'articolo 58, paragrafo 1, TFUE.

64 Inoltre, come indicato ai punti 47 e 48 della presente sentenza, le compagnie aeree godono altresì della libertà d'impresa sancita all'articolo 16 della Carta e riconosciuta in conformità al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali.

65 Tuttavia, occorre ricordare che la libertà d'impresa non costituisce una prerogativa assoluta. Essa può essere soggetta a un ampio ventaglio di interventi dei poteri pubblici suscettibili di stabilire, nell'interesse generale, limitazioni all'esercizio dell'attività economica [v., in tal senso, sentenze del 22 gennaio 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, punti 45 e 46, del 16 luglio 2020, Adusbef e a., C-686/18, EU:C:2020:567, punto 83, e del 24 settembre 2020, YS (Pensioni aziendali del personale dirigente), C-223/19, EU:C:2020:753, punto 88].

66 Peraltro, l'articolo 52, paragrafo 1, della Carta autorizza la previsione di limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà sanciti da quest'ultima, quali la libertà d'impresa, purché tali limitazioni siano previste dalla legge, rispettino il contenuto essenziale di tali diritti e libertà e, nel rispetto del principio di proporzionalità, siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui [sentenze del 16 luglio 2020, Adusbef e a., C-686/18, EU:C:2020:567, punto 86, e del 24 settembre 2020, YS (Pensioni aziendali del personale dirigente), C-223/19, EU:C:2020:753, punto 88].

67 Spetta al giudice del rinvio, se del caso, verificare il rispetto di tali condizioni. A tal riguardo, si può nondimeno ricordare, come risulta dal punto 46 della presente sentenza, che l'esercizio del diritto degli utenti dello spazio aereo, come le compagnie aeree, di operare servizi aerei nell'Unione è subordinato alle norme in materia di sicurezza. Inoltre, la Corte ha già avuto modo di confermare che l'obiettivo teso a stabilire e a mantenere un livello uniforme ed elevato di sicurezza dell'aviazione civile in Europa configurava un obiettivo di interesse generale (v., in tal senso, sentenza del 5 luglio 2017, Fries, C-190/16, EU:C:2017:513, punto 43).

68 Alla luce di quanto precede, occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che il regolamento n. 550/2004, letto alla luce del suo considerando 5, nonché dell'articolo 58, paragrafo 1, TFUE e dell'articolo 16 della Carta, dev'essere interpretato nel senso che esso esclude l'applicazione delle norme in materia di concorrenza previste dal Trattato FUE alle prestazioni di servizi di navigazione aerea connesse all'esercizio di prerogative dei pubblici poteri, come quelle previste da tale regolamento, ma non esclude l'applicazione delle norme del Trattato FUE e della Carta relative ai diritti e alle libertà degli utenti dello spazio aereo, come quelli correlati alla libera prestazione dei servizi in materia di trasporto e alla libertà d'impresa.

Sulle spese

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

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

1) **L'articolo 8 del regolamento (CE) n. 550/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2004, sulla fornitura di servizi di navigazione aerea nel cielo unico europeo, come modificato dal regolamento (CE) n. 1070/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, letto in combinato disposto con l'articolo 2, punto 4, del regolamento (CE) n. 549/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2004, che stabilisce i principi generali per l'istituzione del cielo unico europeo («regolamento quadro»), come modificato dal regolamento n. 1070/2009, e alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dev'essere interpretato nel senso che esso conferisce agli utenti dello spazio aereo, come le compagnie aeree, il diritto a un ricorso effettivo dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali nei confronti del fornitore di servizi di traffico aereo, al fine di sottoporre a sindacato giurisdizionale le asserite violazioni dell'obbligo di prestazione di servizi che grava su quest'ultimo.**

2) **Il regolamento n. 550/2004, come modificato dal regolamento n. 1070/2009, letto alla luce del suo considerando 5, nonché dell'articolo 58, paragrafo 1, TFUE e dell'articolo 16 della Carta dei diritti fondamentali, dev'essere interpretato nel senso che esso esclude l'applicazione delle norme in materia di concorrenza previste dal Trattato FUE alle prestazioni di servizi di navigazione aerea connesse all'esercizio di prerogative dei pubblici poteri, come quelle previste da tale regolamento, ma non esclude l'applicazione delle norme del Trattato FUE e di detta Carta relative ai diritti e alle libertà degli utenti dello spazio aereo, come quelli correlati alla libera prestazione dei servizi in materia di trasporto e alla libertà d'impresa.**

Firme