Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
presentate il 30 gennaio 2025 [1]

Causa C-783/23

Liège Airport Security
contro
État belge, rappresentato dal ministre de l'Intérieur

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Cour de cassation (Corte di cassazione, Belgio)]

«Rinvio pregiudiziale – Regolamento (CE) n. 300/2008 – Trasporto – Trasporto aereo – Sicurezza dell'aviazione civile – Articolo 4 e allegato I – Norme fondamentali comuni – Articolo 9 – Autorità competente responsabile del coordinamento e del monitoraggio delle norme fondamentali comuni – Competenze delle autorità nazionali per il controllo sui servizi di sicurezza privati in un aeroporto – Portata»

1. Il Ministère de l'Intérieur (Service Public Fédéral Intérieur) [Ministero dell'Interno (Servizio pubblico federale dell'interno), Belgio] ha sanzionato la società incaricata della sicurezza nell'aeroporto di Liegi (Belgio) e due dei suoi dipendenti, rispettivamente per mancata autorizzazione prevista *ex lege* e mancato possesso del tesserino identificativo che avrebbero dovuto richiedere al Ministero medesimo.

2. Tali sanzioni sono state impugnate e il giudice chiamato a pronunciarsi sul ricorso in ultima istanza sottopone alla Corte una questione pregiudiziale circa l'interpretazione dell'articolo 9 del regolamento (CE) n. 300/2008 [2]. Segnatamente, esso chiede se la competenza concessa all'autorità designata ai sensi di tale disposizione escluda un'interferenza come quella del Ministero dell'Interno nella specie.

[1] Lingua originale: lo spagnolo.

[2] Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2008, che istituisce norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile e che abroga il regolamento (CE) n. 2320/2002 (GU 2008, L 97, pag. 72), come modificato dal regolamento (UE) n. 18/2010 della Commissione dell'8 gennaio 2010 (GU 2010, L 7, pag. 3).

I. Contesto normativo

A. Diritto internazionale. Allegato 17 della convenzione di Chicago sull'aviazione civile internazionale, del 7 dicembre 1944[3]

3. Il capo 1 («Definizioni») così stabilisce:

«Atti di interferenza illecita. Atti o tentativi volti a compromettere la sicurezza dell'aviazione civile, tra cui, a titolo esemplificativo, figurano:

– il sequestro illecito di aeromobili;

– la distruzione di un aeromobile in servizio;

– la presa di ostaggi a bordo di aeromobili o in aeroporti;

– l'intrusione forzata a bordo di un aeromobile, in un aeroporto o nel perimetro di un'infrastruttura aeronautica;

– l'introduzione a bordo di un aeromobile, o all'interno di un aeroporto, di armi od ordigni (oppure sostanze) pericolosi per fini criminali;

– l'utilizzo di un aeromobile in servizio allo scopo di causare morte, gravi lesioni fisiche o gravi danni al patrimonio o all'ambiente;

– la trasmissione di false informazioni tali da compromettere la sicurezza di un aeromobile in volo o a terra, oppure la sicurezza di passeggeri, equipaggio, personale di terra e pubblico in generale all'interno di un aeroporto o nel perimetro di un'infrastruttura dell'aviazione civile.

(…)».

4. Conformemente al capo 2, punto 2.1.1:

«Ogni Stato contraente mirerà anzitutto a garantire la sicurezza di passeggeri, equipaggi, personale di terra e pubblico in generale in tutti i casi connessi alla salvaguardia da atti di interferenza illecita nell'aviazione civile».

B. Diritto dell'Unione. Regolamento n. 300/2008

5. Ai sensi dell'articolo 1 («Obiettivi»):

«1. Il presente regolamento stabilisce norme comuni per proteggere l'aviazione civile da atti di interferenza illecita che ne mettano in pericolo la sicurezza.

[3] Convenzione sull'aviazione civile, stipulata a Chicago il 7 dicembre 1944 (Recueil des traités des Nations unies, volume 15, n. 102; in prosieguo: la «Convenzione di Chicago»). Pur non avendo ratificato la convenzione di Chicago, l'Unione europea ha lo status di osservatore presso taluni organi dell'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (ICAO). Gli Stati membri sono Stati contraenti della convenzione di Chicago e membri dell'ICAO. L'allegato 17 della suddetta convenzione è stato adottato il 22 marzo 1974.

Esso fornisce inoltre i criteri per un'interpretazione comune dell'allegato 17 della convenzione di Chicago sull'aviazione civile internazionale.

2. Gli strumenti per conseguire gli obiettivi di cui al paragrafo 1 sono:

a) la definizione di regole e norme fondamentali comuni sulla sicurezza aerea;

b) l'istituzione di meccanismi atti a monitorarne il rispetto».

6. L'articolo 2 («Ambito di applicazione») così dispone:

«1. Il presente regolamento si applica:

a) a tutti gli aeroporti o parti di aeroporti situati nel territorio di uno Stato membro che non siano utilizzati esclusivamente per scopi militari;

b) a tutti gli operatori, compresi i vettori aerei, che forniscono servizi negli aeroporti di cui alla lettera a);

c) a tutti i soggetti che applicano norme per la sicurezza aerea operanti in locali situati all'interno o all'esterno del sedime aeroportuale, che forniscono beni e/o prestano servizi nell'ambito degli aeroporti di cui alla lettera a) o tramite essi.

(…)».

7. L'articolo 3 («Definizioni») così prevede:

«Ai fini del presente regolamento si intende per:

1) "aviazione civile": qualsiasi operazione aerea effettuata con aeromobili civili, escludendo quelle effettuate con aeromobili di Stato di cui all'articolo 3 della convenzione di Chicago sull'aviazione civile internazionale;

2) "sicurezza aerea": combinazione di misure e risorse umane e materiali finalizzate alla protezione dell'aviazione civile da atti di interferenza illecita che ne mettano in pericolo la sicurezza;

(…)

8) "controllo (screening)": applicazione di mezzi tecnici o di altro tipo atti a identificare e/o rilevare la presenza di articoli proibiti;

9) "controllo di sicurezza": applicazione di mezzi in grado di impedire l'introduzione di articoli proibiti;

10) "controllo d'accesso": applicazione di sistemi che consentono di impedire l'entrata di persone e/o veicoli non autorizzati;

(…)».

8. L'articolo 4 («Norme fondamentali comuni») così prescrive:

«1. Le norme fondamentali comuni per la protezione dell'aviazione civile da atti di interferenza illecita che ne mettano in pericolo la sicurezza sono riportate nell'allegato.

Ulteriori norme fondamentali comuni non previste all'entrata in vigore del presente regolamento dovrebbero essere aggiunte all'allegato secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato.

2. Le disposizioni generali intese a modificare, integrandoli, elementi non essenziali delle norme fondamentali comuni di cui al paragrafo 1 sono adottate secondo la procedura di regolamentazione con controllo di cui all'articolo 19, paragrafo 3.

Tali disposizioni generali riguardano:

a) i metodi consentiti per l'effettuazione dei controlli;

b) le categorie di articoli che possono essere proibiti;

c) per quanto riguarda il controllo d'accesso, i motivi che giustificano l'accesso all'area lato volo e alle aree sterili;

d) i metodi consentiti per l'ispezione dei veicoli, lo screening di sicurezza degli aeromobili e le ispezioni degli stessi;

e) i criteri per il riconoscimento dell'equivalenza delle norme di sicurezza dei paesi terzi;

f) le condizioni alle quali le merci e la posta sono sottoposte allo screening o ad altri controlli di sicurezza, nonché i processi per l'approvazione o la designazione degli agenti regolamentati, dei mittenti conosciuti e dei mittenti responsabili;

g) le condizioni alle quali la posta e il materiale del vettore aereo sono sottoposti allo screening o ad altri controlli di sicurezza;

h) le condizioni alle quali le provviste di bordo e le forniture per l'aeroporto sono sottoposte allo screening o ad altri controlli di sicurezza, nonché le procedure per l'approvazione o la designazione dei fornitori regolamentati e dei fornitori conosciuti;

i) i criteri per la definizione di parti critiche delle aree sterili;

j) i criteri per la selezione del personale e i metodi di addestramento;

k) le condizioni alle quali si possono applicare procedure speciali di sicurezza o esenzioni dai controlli di sicurezza; e

l) le disposizioni generali intese a modificare, integrandoli, elementi non essenziali delle norme fondamentali comuni di cui al paragrafo 1, non previste alla data di entrata in vigore del presente regolamento.

Per imperativi motivi d'urgenza la Commissione può applicare la procedura d'urgenza di cui all'articolo 19, paragrafo 4.

3. Le disposizioni particolareggiate per l'attuazione delle norme fondamentali comuni di cui al paragrafo 1 e le disposizioni generali di cui al paragrafo 2 sono stabilite secondo la procedura di regolamentazione di cui all'articolo 19, paragrafo 2.

(…)».

9. Nell'articolo 6 («Misure più severe applicate dagli Stati membri») si legge:

«1. Gli Stati membri possono applicare misure più severe rispetto alle norme fondamentali comuni di cui all'articolo 4. L'adozione di tali misure avviene sulla base di una valutazione dei rischi e nel rispetto del diritto comunitario. Tali misure devono essere pertinenti, obiettive, non discriminatorie e proporzionate al rischio preso in considerazione.

(…)».

10. L'articolo 9 («Autorità competente») così dispone:

«Se in uno Stato membro esistono due o più organismi competenti per la sicurezza dell'aviazione civile, esso designa un'unica autorità (in seguito denominata "l'autorità competente") responsabile del coordinamento e del monitoraggio dell'attuazione delle norme fondamentali comuni di cui all'articolo 4».

11. L'allegato I descrive in dettaglio le «norme fondamentali comuni per la protezione dell'aviazione civile da atti di interferenza illecita (articolo 4)».

C. Diritto belga

1. Loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière[4]

12. Ai sensi dell'articolo 4, per società di sicurezza si intende qualsiasi società che eroga o svolge attività di vigilanza o si pubblicizza come tale.

13. A norma dell'articolo 16, nessuno può fornire servizi di sicurezza o organizzare un servizio interno di sicurezza senza previa autorizzazione del Ministero dell'Interno.

14. Secondo l'articolo 76, primo comma, le persone con incarichi di sicurezza devono essere in possesso di tesserini di riconoscimento rilasciati dal suddetto Ministero.

15. L'articolo 208 prevede la presenza di ispettori, ossia membri del personale dei servizi pubblici, allo scopo di vigilare sul rispetto della LSPI e delle sue norme attuative.

16. L'articolo 210 affida agli ispettori il compito di redigere verbali sulle violazioni della LSPI e delle sue norme attuative.

17. L'articolo 216 conferisce agli ispettori poteri di indagine al fine di raccogliere le informazioni necessarie per garantire il rispetto delle norme sulla sicurezza privata.

[4] Legge del 2 ottobre 2017 in materia di sicurezza privata e individuale (Moniteur belge del 31 ottobre 2017, pag. 96776; in prosieguo: la «LSPI»).

18. L'articolo 236 stabilisce che le sanzioni possono essere comminate solo in caso di violazioni della LSPI o delle sue norme attuative nei confronti di coloro che sono destinatari di un verbale di infrazione.

2. Décret walon du 23 juin 1994[5]

19. L'articolo 4 *ter*, paragrafo 2, dispone quanto segue:

– le mansioni di servizio pubblico in materia di sicurezza aeroportuale sono affidate alle società concessionarie per la gestione degli aeroporti, secondo le modalità stabilite nel contratto di concessione e nel rispettivo capitolato d'oneri, fermo restando quanto previsto dal presente paragrafo, terzo comma, nonché dai paragrafi da 3 a 5;

– ai fini del presente articolo, per attività di sicurezza si intende la combinazione di misure, risorse umane e materiali finalizzati a proteggere l'aviazione civile da atti di interferenza illecita; per attività di protezione si intende l'insieme di misure, risorse umane e materiali intesi a garantire il flusso sicuro del traffico aereo civile;

– l'amministrazione è responsabile del controllo della corretta esecuzione della concessione, in particolare per quanto concerne lo svolgimento delle attività di sicurezza e protezione. Le procedure seguite dall'amministrazione per controllare la corretta esecuzione della concessione sono descritte negli accordi di concessione e nei rispettivi capitolati d'oneri.

20. L'articolo 4 *ter*, paragrafo 3, prevede che, per ogni aeroporto, viene costituita una società per azioni di diritto pubblico, il cui capitale è detenuto per il 49% dalla società concessionaria incaricata della gestione dell'aeroporto e per il 51% dalla Regione vallona (Belgio). La società di gestione delega le attività di sicurezza a detta società per azioni, denominata Liège Airport Security (in prosieguo: la «LAS») nel caso dell'aeroporto di Liegi-Bierset.

II. Fatti, procedimento e questione pregiudiziale

21. Il giudice del rinvio sintetizza i fatti[6] come segue:

– la Regione vallona e la società per azioni Liège Airport hanno costituito la società per azioni di diritto pubblico LAS per garantire le attività di sicurezza, ai sensi dell'articolo 4 *ter*, paragrafo 2, del decreto vallone del 23 giugno 1994;

– il 16 marzo 2018 alcuni funzionari del Ministero dell'Interno si sono recati all'aeroporto di Liegi per effettuare un controllo di conformità alla LSPI. In tale circostanza essi hanno riscontrato che due dipendenti svolgevano attività specifiche di vigilanza privata: il primo controllava l'accesso dei passeggeri alle piste con l'ausilio di un metal detector e il secondo dichiarava di ispezionare i punti di controllo e gli addetti a quest'ultimo;

[5] Relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne (decreto vallone del 23 giugno 1994, relativo alla costruzione e alla gestione di aeroporti e aerodromi rientranti nella sfera di competenza della Regione vallona) (Moniteur belge del 15 luglio 1994, pag. 18666), nella versione applicabile ratione temporis ai fatti, introdotta dal decreto del 19 dicembre 2007 (Moniteur belge del 31 dicembre 2007, pag. 65947) in prosieguo: il «decreto vallone del 23 giugno 1994».

[6] Punto II dell'ordinanza di rinvio.

– sono stati redatti tre verbali di infrazione, uno contro la LAS, per aver organizzato un servizio interno di vigilanza privata senza essere stata autorizzata dal Ministero dell'Interno (violazione dell'articolo 16, primo comma, della LSPI), e gli altri due contro i due dipendenti, per aver prestato servizio senza essere in possesso di un tesserino di riconoscimento (articolo 76, primo comma, della LSPI).

22. Il 27 novembre 2020 il Ministero dell'Interno ha inflitto alla LAS un'ammenda di EUR 15 000 e l'11 marzo 2021 ha comminato un'ammenda di EUR 500 a ciascuno dei due dipendenti.

23. La LAS ha impugnato le decisioni del Ministero dell'Interno dinanzi al tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Tribunale di primo grado di Bruxelles di lingua francese, Belgio), sostenendo che, in Belgio, la Direction générale du transport aérien (Direzione generale del trasporto aereo; in prosieguo: la «DGTA»)[7] era l'autorità responsabile del coordinamento e del monitoraggio dell'attuazione delle norme fondamentali comuni in materia di sicurezza dell'aviazione civile, ai sensi dell'articolo 9 del regolamento n. 300/2008.

24. Secondo la LAS, sottoponendo i servizi di sicurezza di un aeroporto al controllo del Ministero dell'Interno, il Belgio avrebbe violato l'articolo 9 del regolamento n. 300/2008, contravvenendo all'obbligo (ivi contenuto) di designare un'unica autorità competente.

25. Il ricorso della LAS è stato respinto dal tribunale di primo grado con sentenza del 25 febbraio 2022, avverso la quale detta società ha presentato ricorso per cassazione, adducendo nuovamente l'incompetenza del Ministero dell'Interno relativamente al controllo delle attività di sicurezza aeroportuale.

26. In tale contesto, la Cour de cassation (Corte di cassazione, Belgio) sottopone alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 9 del regolamento n. 300/2008 (...) debba essere interpretato nel senso che l'autorità competente designata ai sensi di tale disposizione garantisce il monitoraggio dell'attuazione delle norme fondamentali comuni di cui all'articolo 4, ad esclusione di ogni altra autorità, solo quando tali norme derivano da una normativa specifica della sicurezza dell'aviazione civile».

III. Procedimento dinanzi alla Corte

27. La domanda di pronuncia pregiudiziale è pervenuta presso la cancelleria della Corte il 19 dicembre 2023.

28. Hanno presentato osservazioni scritte la LAS, i governi belga, francese e polacco, nonché la Commissione europea.

29. Non è stato ritenuto indispensabile lo svolgimento di un'udienza.

[7] Integrata nel servizio pubblico federale «Mobilità e Trasporti».

IV. Valutazione

A. Delimitazione della controversia

30. La norma che disciplina la sicurezza privata e individuale in Belgio (la LSPI) prevede che qualsiasi società di sicurezza che eroghi o svolga attività di vigilanza, o si pubblicizzi come tale, debba essere previamente autorizzata dal Ministero dell'Interno.

31. La LSPI richiede altresì che i soggetti impegnati nell'esercizio di attività che ricadono nel suo ambito di applicazione siano in possesso di un tesserino o di un tesserino identificativo rilasciato dal Ministero dell'Interno.

32. La LSPI contiene una regolamentazione di carattere generale (orizzontale) applicabile a tutte le società di sicurezza privata o individuale [8], senza alcun rimando specifico alle attività o ai servizi di vigilanza e controllo forniti in un aeroporto.

33. Il decreto vallone del 23 giugno 1994 specifica il regime giuridico degli aeroporti della Regione vallona. In base ad esso:

– l'amministrazione è responsabile del controllo della corretta esecuzione della concessione, in particolare per quanto concerne lo svolgimento delle attività di sicurezza e protezione;

– le mansioni di sicurezza aeroportuale sono affidate alle società concessionarie per la gestione degli aeroporti. Per ogni aeroporto viene costituita una società per azioni il cui capitale è detenuto per il 49% dalla società concessionaria per la gestione dell'aeroporto e per il 51% dalla Regione vallona. Le attività di sicurezza affidate a detta società concessionaria devono essere delegate a tale società per azioni che, nell'aeroporto di Liegi, è la LAS.

34. Il controllo delle persone negli aeroporti belgi è disciplinato dalle norme fondamentali comuni (ai sensi dell'articolo 4 del regolamento n. 300/2008), il cui monitoraggio spetta alla DGTA, mentre la regolamentazione generale degli enti di sicurezza privata è contenuta nella LSPI.

35. Di conseguenza, secondo la LAS, vi è una sovrapposizione di competenze che non si pone in linea con il regolamento n. 300/2008, in quanto le società e gli addetti alla sicurezza che svolgono funzioni di vigilanza privata negli aeroporti belgi possono essere controllati sia dalla DGTA, sia dal Ministero dell'Interno [9].

36. La Commissione, il governo belga e gli altri governi intervenuti nel procedimento pregiudiziale contestano la tesi della LAS.

37. Alla luce dei fatti descritti dal giudice del rinvio, ritengo che la controversia debba limitarsi a stabilire se a) il Ministero dell'Interno possa esercitare, ai sensi della LSPI, un determinato grado di controllo sull'autorizzazione richiesta alla LAS e sui tesserini identificativi dei suoi dipendenti; oppure se b) tale controllo spetti esclusivamente all'«autorità competente» (vale a dire la DGTA) designata ai sensi dell'articolo 9 del regolamento n. 300/2008.

[8] Nel definire le attività di vigilanza privata e individuale, l'articolo 3 della LSPI si riferisce, tra l'altro, e in modo molto ampio, a qualsiasi forma di vigilanza statica di beni, sorveglianza e monitoraggio del pubblico al fine di garantire la sicurezza e il regolare svolgersi degli eventi, nonché alle attività volte a garantire la sicurezza in luoghi accessibili o meno al pubblico.

[9] Punti 45 e 46 delle osservazioni scritte della LAS.

38. È pacifico che la LAS, sebbene costituita come società per azioni di diritto pubblico, sia soggetta alle norme belghe applicabili agli enti di sicurezza privata.

39. Dopo aver asserito che il rinvio pregiudiziale invita la Corte a pronunciarsi sulla compatibilità tra la LSPI e il regolamento n. 300/2008, la LAS aggiunge che l'analisi dovrebbe essere estesa ai problemi derivanti dalla «gerarchia belga delle norme [in cui] i decreti regionali assurgono a norme legislative, al pari delle leggi federali» [10]. Muovendo da tale premessa, dichiara che la LSPI «non prevale sul decreto vallone del 23 giugno 1994».

40. Si comprende facilmente che la Corte deve limitarsi a interpretare il diritto dell'Unione in relazione al contesto giuridico esposto dal giudice del rinvio, senza lasciarsi travolgere da questioni puramente nazionali, come quella sollevata dalla LAS.

B. Risposta alla questione pregiudiziale

41. Conformemente al considerando 25, il regolamento n. 300/2008 si prefigge, quali obiettivi, «la salvaguardia dell'aviazione civile da atti di interferenza illecita e la definizione di criteri per un'interpretazione comune [dell'allegato 17] della convenzione di Chicago sull'aviazione civile internazionale».

42. L'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento n. 300/2008 proclama l'obiettivo di «proteggere l'aviazione civile da atti di interferenza illecita che ne mettano in pericolo la sicurezza». L'elenco esemplificativo di tali atti (o tentativi) figura nell'allegato 17, capo 1, della convenzione summenzionata [11].

43. Conformemente all'articolo 3 del regolamento n. 300/2008, la sicurezza dell'aviazione civile è definita come la «combinazione di misure e risorse umane e materiali finalizzate alla protezione dell'aviazione civile da atti di interferenza illecita che ne mettano in pericolo la sicurezza»; l'aviazione civile viene definita come «qualsiasi operazione aerea effettuata con aeromobili civili» [12].

44. L'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento n. 300/2008 specifica gli strumenti per conseguire gli obiettivi stabiliti in tale atto normativo. Trattasi della «definizione di regole e norme fondamentali comuni sulla sicurezza aerea», da un lato, e dell'«istituzione di meccanismi atti a monitorarne il rispetto», dall'altro.

[10] Lettera della LAS presentata il 15 luglio 2024 con cui si chiede lo svolgimento di un'udienza per discutere oralmente, tra l'altro, di detta questione. Come già esposto, la Corte ha respinto tale richiesta.

[11] Sequestro illecito di aeromobili; distruzione di un aeromobile in servizio; presa di ostaggi a bordo di aeromobili o in aeroporti; intrusione forzata a bordo di un aeromobile, in un aeroporto o nel perimetro di un'infrastruttura aeronautica; introduzione a bordo di un aeromobile, o all'interno di un aeroporto, di armi od ordigni (oppure sostanze) pericolosi per fini criminali; utilizzo di un aeromobile in servizio allo scopo di causare morte, gravi lesioni fisiche o gravi danni al patrimonio o all'ambiente; trasmissione di false informazioni tali da compromettere la sicurezza di un aeromobile in volo o a terra, oppure la sicurezza di passeggeri, equipaggio, personale di terra e pubblico in generale all'interno di un aeroporto o nel perimetro di un'infrastruttura dell'aviazione civile.

[12] Sono escluse le operazioni degli aeromobili di Stato di cui all'articolo 3 della convenzione di Chicago sull'aviazione civile internazionale.

45. Le *norme fondamentali comuni* stabilite nell'allegato I del regolamento n. 300/2008 riguardano dodici ambiti specifici [13]. Il regolamento consente inoltre l'adozione di *ulteriori norme fondamentali*, che saranno ugualmente incluse nell'allegato del regolamento, e di *disposizioni generali* intese a modificare elementi non essenziali delle norme fondamentali comuni.

46. Ai fini del presente rinvio pregiudiziale, occorre concentrarsi sull'articolo 9 del regolamento n. 300/2008, di cui il giudice del rinvio richiede l'interpretazione. Il suo contenuto rientra nei meccanismi di garanzia del rispetto delle disposizioni sostanziali del regolamento medesimo.

47. L'articolo 9 del regolamento n. 300/2008 prevede due aspetti relativamente all'«autorità competente» per il coordinamento e il monitoraggio della conformità alle norme fondamentali comuni in materia di sicurezza dell'aviazione civile:

– da un lato, ammette che in uno Stato membro possano esistere due o più organismi competenti per la sicurezza dell'aviazione civile;

– dall'altro, impone allo Stato membro di designare «un'unica autorità (...) responsabile del coordinamento e del monitoraggio dell'attuazione delle norme fondamentali comuni di cui all'articolo 4».

48. Sul piano letterale, l'articolo 9 del regolamento n. 300/2008 accetta chiaramente la coesistenza di diversi organismi che svolgono attività nell'ambito della sicurezza dell'aviazione civile. In ogni caso, a prescindere dalla pluralità di organismi o meno, lo Stato membro è tenuto a designare un'unica autorità responsabile del *coordinamento* e del *monitoraggio* dell'attuazione delle norme fondamentali comuni di cui all'articolo 4.

49. Il contesto normativo indica parimenti una pluralità di organismi ammissibile, la cui attività sarà coordinata e controllata dall'autorità competente, come risulta dal considerando 12 del regolamento n. 300/2008.

50. Ai sensi dell'articolo 9 del regolamento n. 300/2008, i compiti di «coordinamento e monitoraggio» dell'attuazione delle norme fondamentali comuni spettano, dunque, all'unica autorità competente designata da ciascuno Stato membro. Niente di meno, ma nemmeno di più (salvo il caso in cui, come esporrò immediatamente, uno Stato membro affidi altre mansioni a detta autorità).

51. L'articolo 9 del regolamento n. 300/2008 non implica necessariamente l'attribuzione di altre funzioni in capo a tale autorità (quali, ad esempio, le funzioni esecutive o ispettive) diverse da quelle di coordinamento e monitoraggio delle attività degli altri organismi a cui lo Stato membro ha affidato mansioni di sicurezza dell'aviazione civile.

52. Ammettere il contrario significherebbe creare una sorta di «autorità suprema» e duplicare le competenze di altre autorità nazionali specializzate se non, addirittura, sostituirle [14].

[13] I dodici ambiti concernono: 1) la sicurezza degli aeroporti; 2) le aree delimitate aeroportuali; 3) la sicurezza degli aeromobili; 4) i passeggeri e il bagaglio a mano; 5) il bagaglio da stiva; 6) le merci e la posta; 7) la posta e il materiale dei vettori aerei; 8) le forniture di bordo; 9) le forniture per l'aeroporto; 10) le misure per la sicurezza in volo; 11) la selezione e l'addestramento del personale; e 12) le attrezzature di sicurezza. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 300/2008 è stato adottato il regolamento di esecuzione (UE) 2015/1998 della Commissione, del 5 novembre 2015, che stabilisce disposizioni particolareggiate per l'attuazione delle norme fondamentali comuni sulla sicurezza aerea (GU 2015, L 299, pag. 1).

[14] Osservazioni scritte del governo polacco, punti 17 e 18.

53. Negli aeroporti possono convergere le attività di numerosi organismi o autorità pubbliche, soggette alle proprie norme di funzionamento settoriali. Nulla osta, ripeto, a che gli Stati membri assegnino loro attività specifiche, anche nell'ambito della sicurezza aeroportuale, il cui coordinamento e il cui monitoraggio spetteranno all'«autorità competente» in caso di attuazione delle norme fondamentali comuni di cui all'articolo 4 del regolamento n. 300/2008.

54. Infatti, l'ambito di applicazione del regolamento n. 300/2008 è molto ampio: in forza del considerando 6 e dell'articolo 2, paragrafo 1, esso ricomprende gli aeroporti utilizzati dall'aviazione civile situati nel territorio di uno Stato membro, gli operatori che forniscono servizi in tali aeroporti e i soggetti che forniscono beni e/o servizi in tali aeroporti o tramite questi ultimi.

55. È logico che, alla luce del vasto ambito di applicazione *ratione materiae*, il regolamento n. 300/2008 si limiti a «definire i principi fondamentali delle misure che devono essere adottate per proteggere l'aviazione civile contro gli atti di interferenza illecita, senza specificare i dettagli tecnici e procedurali relativi alla loro concreta attuazione» [15].

56. Analogamente:

– l'articolo 1, in combinato disposto con l'articolo 4 del regolamento n. 300/2008, si limita a indicare l'obiettivo di stabilire norme fondamentali comuni della sicurezza aerea. Gli aspetti tecnici e procedurali della loro attuazione sono lasciati al legislatore nazionale, senza che il regolamento in parola pregiudichi tutti i dettagli dell'organizzazione del sistema di sicurezza aerea;

– l'articolo 6 del regolamento n. 300/2008 autorizza gli Stati membri ad applicare misure più severe rispetto alle norme fondamentali comuni di cui all'articolo 4;

– l'articolo 10 del regolamento n. 300/2008 prevede che il programma nazionale per la sicurezza dell'aviazione civile definisca le responsabilità per l'attuazione delle norme fondamentali comuni di cui all'articolo 4.

57. Stando alle informazioni messe a disposizione della Corte, le mansioni di sicurezza svolte dalla LAS e dai suoi dipendenti corrispondono all'attuazione di una delle norme fondamentali comuni di cui all'articolo 4 e all'allegato I del regolamento n. 300/2008.

58. Orbene, ciò non significa che l'«autorità competente» designata in virtù dell'articolo 9 del regolamento n. 300/2008 assume *tutte* le funzioni connesse all'attività delle società di sicurezza privata e degli addetti a quest'ultima. Come ho già anticipato, detto articolo limita espressamente le competenze di tale autorità al coordinamento e al monitoraggio dell'attuazione delle norme fondamentali comuni.

59. Naturalmente, uno Stato membro può aggiungere anche altre competenze, cosicché l'autorità di cui all'articolo 9 del regolamento n. 300/2008 eserciti funzioni che vanno oltre quelle ivi previste. In tale ipotesi, saranno le norme nazionali, e non il regolamento n. 300/2008, a stabilire chi deve svolgere dette funzioni e come.

[15] Considerando 5 del regolamento n. 300/2008, che rileva la «necessità di assicurare una maggiore flessibilità nell'adozione delle misure e delle procedure di sicurezza in modo da tenere conto dell'evolversi della valutazione dei rischi e consentire l'introduzione di nuove tecnologie».

60. La Corte è chiamata a interpretare il regolamento n. 300/2008, non le norme nazionali, e non è tenuta a pronunciarsi circa la ripartizione interna delle competenze di ciascuno Stato membro in materia. Spetterà al giudice del rinvio chiarire quali autorità od organismi, ai vari livelli statali e substatali, assumono determinate competenze (comunque nel pieno rispetto dei compiti di coordinamento e monitoraggio dell'autorità cui rimanda l'articolo 9 del regolamento n. 300/2008).

61. In particolare, nessuna disposizione del regolamento n. 300/2008 impedisce al Belgio di assegnare al proprio Ministero dell'Interno il compito di verificare se gli enti di sicurezza privata dispongano delle autorizzazioni richieste dalla normativa nazionale di settore o se i dipendenti di tali enti siano in possesso del tesserino identificativo necessario rilasciato dal citato Ministero.

62. Nelle osservazioni scritte [16] la LAS equipara i poteri esercitati dal Ministero dell'Interno alle mansioni di coordinamento e monitoraggio attribuite alla DGTA, trasmettendo così l'idea di un attrito esistente tra il regime della LSPI e l'articolo 9 del regolamento n. 300/2008.

63. A mio avviso, le competenze dell'una e dell'altra parte non sono equivalenti e non entrano in conflitto:

– quelle esercitate dal Ministero dell'Interno riguardano, in un caso come quello in esame, la mera verifica delle condizioni generali che, in Belgio, tutti gli enti di sicurezza privata sono tenuti a rispettare, indipendentemente dall'ambito di attività specifico;

– quelle svolte dall'autorità (ossia la DGTA) designata ai sensi dell'articolo 9 del regolamento n. 300/2008 sono circoscritte al coordinamento e al monitoraggio dell'attuazione delle norme fondamentali comuni di cui all'articolo 4 del regolamento stesso. Per quanto riguarda gli enti di sicurezza privata che forniscono servizi negli aeroporti, la DGTA non è responsabile del rilascio di autorizzazioni generali richieste loro dalla normativa nazionale.

64. Pertanto, concordo con la Commissione e con tutti i governi intervenuti nel procedimento in esame sul fatto che il controllo attribuito al Ministero dell'Interno, nei termini sopra indicati, sugli enti di sicurezza privata non debba necessariamente interferire con le funzioni di monitoraggio e coordinamento proprie dell'autorità designata a norma dell'articolo 9 del regolamento n. 300/2008.

65. Come si evince dalla decisione di rinvio e dallo svolgimento del procedimento pregiudiziale, la LSPI autorizza il Ministero dell'Interno a verificare il rispetto delle disposizioni in materia di sicurezza privata, la cui osservanza costituisce una condizione imprescindibile per l'esercizio di tale attività.

66. In quanto condizione imprescindibile (e preliminare) per lo svolgimento di attività connesse alla sicurezza privata, l'autorizzazione del Ministero dell'Interno risulta necessaria, indipendentemente dall'ambito territoriale in cui i soggetti privati esercitano le suddette attività. In quest'ottica, non assume alcun rilievo che si tratti di un aeroporto o di un altro edificio, pubblico o privato.

[16] Punti 56, 87, 101 e 102.

67. Verificare se, in un caso specifico, le disposizioni che disciplinano le autorizzazioni richieste agli enti di sicurezza privata, o i tesserini indicativi dei loro dipendenti, siano rispettate è un compito che, in assenza di una norma nazionale in senso contrario, può ricadere nella sfera di competenza di un'autorità di settore (nel caso in esame, il Ministero dell'Interno) e non necessariamente dell'autorità di cui all'articolo 9 del regolamento n. 300/2008.

68. A tal fine è irrilevante, insisto, che gli enti di sicurezza privata operino all'interno di un aeroporto o in qualsiasi altra struttura: tale circostanza non modifica il regime di autorizzazione a cui sono soggetti. Tale regime è stabilito dal legislatore nazionale tenendo conto del sistema di ripartizione delle competenze di ciascuno Stato membro tra i propri organismi o autorità (statali o substatali).

69. L'ispezione condotta dal Ministero dell'Interno non era per verificare se, nel caso in questione, la LAS e i suoi dipendenti avessero esercitato in modo sostanzialmente corretto le proprie funzioni di vigilanza della sicurezza aeroportuale, ma si è limitata ad accertare se la LAS e i suoi dipendenti disponessero o meno dell'autorizzazione (preliminare e obbligatoria) e dei tesserini identificativi per svolgere tali funzioni.

70. In definitiva, ritengo che il controllo effettuato da un'autorità come il Ministero dell'Interno non pregiudichi affatto quanto previsto dall'articolo 9 del regolamento n. 300/2008 né interferisca con i poteri di coordinamento e monitoraggio attribuiti all'«autorità competente» ivi menzionata.

V. Conclusione

71. In considerazione di quanto precede, propongo alla Corte di rispondere alla Cour de cassation (Corte di cassazione, Belgio) nei seguenti termini:

«L'articolo 9 del regolamento (CE) n. 300/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2008, che istituisce norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile e che abroga il regolamento (CE) n. 2320/2002,

dev'essere interpretato nel senso che:

esso non osta a che il controllo del rispetto delle norme che disciplinano gli enti di sicurezza privata, in merito alle autorizzazioni loro richieste e ai tesserini identificativi dei loro dipendenti ai sensi del diritto nazionale, sia effettuato da un'autorità diversa dall'"autorità competente" designata quale responsabile del coordinamento e del monitoraggio dell'attuazione delle norme fondamentali comuni di cui all'articolo 4 del regolamento n. 300/2008.

A tal fine è irrilevante che i servizi degli enti di sicurezza privata siano forniti in un aeroporto».