Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

20 gennaio 2022*

[Testo rettificato con ordinanza del 2 marzo 2022]

«Rinvio pregiudiziale – Sistema per lo scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra – Direttiva 2003/87/CE – Articolo 3 sexies – Inclusione delle attività di trasporto aereo – Direttiva 2008/101/CE – Assegnazione e rilascio a titolo gratuito di quote agli operatori aerei – Cessazione, da parte di un siffatto operatore, delle sue attività a causa di insolvenza – Decisione dell'autorità nazionale competente recante rifiuto di rilasciare quote al curatore fallimentare della società in liquidazione»

Nella causa C-165/20,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Verwaltungsgericht Berlin (Tribunale amministrativo di Berlino, Germania), con decisione del 30 marzo 2020, pervenuta in cancelleria il 16 aprile 2020, nel procedimento

ET, in qualità di curatore fallimentare della Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG,

contro

Bundesrepublik Deutschland,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta da E. Regan, presidente di sezione, K. Lenaerts, presidente della Corte, facente funzione di giudice della Quinta Sezione, C. Lycourgos (relatore), presidente della Quarta Sezione, I. Jarukaitis e M. Ilešič, giudici,

avvocato generale: G. Hogan

cancelliere: M. Krausenböck, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 10 giugno 2021,

considerate le osservazioni presentate:

– per ET, in qualità di curatore fallimentare della Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG, da B. Schröder e H. Krüger, Rechtsanwälte;

* Lingua processuale: il tedesco.

– [Come rettificato con ordinanza del 2 marzo 2022] per la Bundesrepublik Deutschland, da A. Wendl-Damerius, in qualità di agente, assistito da G. Buchholz, Rechtsanwalt;

– per il governo tedesco, inizialmente da J. Möller, P.-L. Krüger e S. Heimerl, successivamente da J. Möller e P.-L. Krüger, in qualità di agenti;

– per la Commissione europea, da B. De Meester, C. Hermes e G. Wils, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 23 settembre 2021,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio (GU L 275, pag. 32), come modificata dal regolamento (UE) 2017/2392 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2017 (GU 2017, L 350, pag. 7) (in prosieguo: la «direttiva 2003/87»), nonché sulla validità dell'articolo 10, paragrafo 5, dell'articolo 29, dell'articolo 55, paragrafo 1, lettera a), e paragrafo 3, e dell'articolo 56 del regolamento (UE) n. 389/2013 della Commissione, del 2 maggio 2013, che istituisce un registro dell'Unione conformemente alla direttiva 2003/87 e alle decisioni n. 280/2004/CE e n. 406/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga i regolamenti (UE) n. 920/2010 e n. 1193/2011 della Commissione (GU 2013, L 122, pag. 1).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra ET, in qualità di curatore fallimentare della Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG (in prosieguo: la «Air Berlin»), e la Bundesrepublik Deutschland (Repubblica federale di Germania), rappresentata dall'Umweltbundesamt (Ufficio federale dell'ambiente), in relazione ad una decisione recante cessazione del rilascio a titolo gratuito di quote di emissioni di gas a effetto serra precedentemente assegnate.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Direttiva 2003/87

3 Ai sensi dell'articolo 1, primo comma, della direttiva 2003/87, intitolato «Oggetto»:

«La presente direttiva istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra (...) al fine di promuovere la riduzione di dette emissioni secondo criteri di validità in termini di costi e di efficienza economica».

4 L'articolo 2 di tale direttiva, intitolato «Campo di applicazione», al paragrafo 1, così dispone:

«La presente direttiva si applica alle emissioni provenienti dalle attività indicate nell'allegato I e ai gas a effetto serra elencati nell'allegato II».

5 L'articolo 3 di detta direttiva, intitolato «Definizioni», così recita:

«Ai fini della presente direttiva valgono le seguenti definizioni:

(...)

o) "operatore aereo", la persona che opera un aeromobile nel momento in cui è esercitata una delle attività di trasporto aereo elencate nell'allegato I o, nel caso in cui tale persona non sia conosciuta o non identificata dal proprietario dell'aeromobile il proprietario dell'aeromobile;

(...)».

6 L'articolo 3 quater della medesima direttiva, intitolato «Quantità totale di quote assegnate al trasporto aereo», così dispone:

«1. La quantità totale di quote da assegnare agli operatori aerei per il periodo compreso tra il 1º gennaio 2012 e il 31 dicembre 2012 è equivalente al 97% delle emissioni storiche del trasporto aereo.

2. Per il periodo (...) che ha inizio il 1º gennaio 2013 (...), la quantità totale di quote da assegnare agli operatori aerei corrisponde al 95% delle emissioni storiche del trasporto aereo moltiplicato per il numero di anni che costituiscono il periodo.

(...)

3 bis. Le assegnazioni di quote per attività di trasporto aereo da e per gli aerodromi situati in paesi non appartenenti allo Spazio economico europeo (SEE) dopo il 31 dicembre 2023 sono soggette al riesame di cui all'articolo 28 ter.

(...)».

7 L'articolo 3 quinquies della direttiva 2003/87, intitolato «Metodo di assegnazione delle quote al trasporto aereo mediante vendita all'asta», prevede quanto segue:

«1. Nel periodo indicato all'articolo 3 quater, paragrafo 1, è messo all'asta il 15% delle quote.

2. A decorrere dal 1º gennaio 2013 è messo all'asta il 15% delle quote. (...)

(...)».

8 Ai sensi dell'articolo 3 sexies di tale direttiva, intitolato «Assegnazione e rilascio di quote agli operatori aerei»:

«1. Per ciascun periodo indicato all'articolo 3 quater, ogni operatore aereo può presentare domanda per l'attribuzione delle quote destinate ad essere assegnate a titolo gratuito. La domanda può essere inoltrata all'autorità competente dello Stato membro di riferimento

presentando i dati verificati relativi alle tonnellate-chilometro per le attività di trasporto aereo elencate nell'allegato I svolte dall'operatore aereo stesso nell'anno di controllo. (...) Le domande sono inoltrate almeno ventuno mesi prima dell'inizio del periodo cui si riferiscono (...).

2. Gli Stati membri presentano alla Commissione le domande di cui al paragrafo 1 loro pervenute almeno diciotto mesi prima dell'inizio del periodo cui si riferiscono tali domande (...).

3. Almeno quindici mesi prima dell'inizio di ciascun periodo indicato all'articolo 3 quater, paragrafo 2 (...), la Commissione calcola e adotta una decisione che fissi:

a) la quantità totale di quote da assegnare per il periodo in questione a norma dell'articolo 3 quater;

b) il numero di quote da vendere all'asta per il periodo in questione a norma dell'articolo 3 quinquies;

c) il numero di quote nella riserva speciale per gli operatori aerei per il periodo in questione a norma dell'articolo 3 septies, paragrafo 1;

d) il numero di quote da assegnare a titolo gratuito per il periodo in questione sottraendo il numero di quote di cui alle lettere b), e c) dalla quantità totale di quote decisa ai sensi della lettera a); e

e) il parametro di riferimento da applicare per l'assegnazione delle quote a titolo gratuito agli operatori aerei di cui la Commissione ha ricevuto le domande a norma del paragrafo 2.

(...)

4. Entro tre mesi dalla data della decisione della Commissione di cui al paragrafo 3, ciascuno Stato membro di riferimento calcola e pubblica:

a) la quantità totale di quote da assegnare per il periodo interessato a ciascun operatore aereo per il quale ha inoltrato la domanda alla Commissione a norma del paragrafo 2, calcolata moltiplicando i dati sulle tonnellate-chilometro dichiarati nella domanda per il parametro di riferimento di cui al paragrafo 3, lettera e); nonché

b) le quote da assegnare a ciascun operatore aereo per ogni anno, determinate dividendo la quantità totale di quote relative al periodo interessato, calcolata come indicato alla lettera a), per il numero di anni che costituiscono il periodo nel quale l'operatore aereo in questione svolge una delle attività di trasporto aereo elencate nell'allegato I.

5. Entro il 28 febbraio 2012 e, successivamente, entro il 28 febbraio di ogni anno, l'autorità competente dello Stato membro di riferimento rilascia a ciascun operatore aereo il numero di quote che gli sono assegnate per quell'anno a norma del presente articolo o dell'articolo 3 septies».

9 L'articolo 3 septies di detta direttiva, intitolato «Riserva speciale per taluni operatori aerei», così dispone:

«1. Per ciascun periodo di cui all'articolo 3 quater, paragrafo 2, il 3% della quantità totale di quote di emissioni da assegnare è accantonato in una riserva speciale destinata agli operatori aerei:

a) che cominciano ad esercitare un'attività di trasporto aereo di cui all'allegato I dopo l'anno di controllo per il quale i dati relativi alle tonnellate-chilometro sono stati trasmessi ai sensi dell'articolo 3 sexies, paragrafo 1, in relazione a un periodo di cui all'articolo 3 quater, paragrafo 2; o

b) i cui dati relativi alle tonnellate-chilometro sono aumentati mediamente di oltre il 18% annuo tra l'anno di controllo per il quale sono stati trasmessi i dati relativi alle tonnellate-chilometro ai sensi dell'articolo 3 sexies, paragrafo 1, in relazione al periodo di cui all'articolo 3 quater, paragrafo 2, ed il secondo anno civile del periodo in questione;

e la cui attività ai sensi della lettera a), o attività supplementare ai sensi della lettera b), non è una continuazione integrale o parziale di un'attività di trasporto aereo esercitata in precedenza da un altro operatore aereo.

2. Un operatore aereo ammissibile ai sensi del paragrafo 1 può chiedere l'assegnazione gratuita di quote di emissioni prelevate dalla riserva speciale presentando una domanda all'autorità competente del suo Stato membro di riferimento. La domanda è presentata entro il 30 giugno del terzo anno del periodo di cui all'articolo 3 quater, paragrafo 2, cui la domanda si riferisce.

(...)».

10 L'articolo 12 della medesima direttiva, intitolato «Trasferimento, restituzione e cancellazione di quote di emissioni», al paragrafo 2 bis prevede quanto segue:

«Gli Stati membri di riferimento si accertano, entro il 30 aprile di ogni anno, che ciascun operatore aereo restituisca un numero di quote corrispondente alle emissioni complessive prodotte nell'anno civile precedente dalle attività di trasporto aereo elencate nell'allegato I per le quali l'operatore in questione è l'operatore aereo (…). Gli Stati membri garantiscono che le quote restituite conformemente al presente paragrafo siano successivamente cancellate».

11 Ai sensi dell'articolo 28 bis della direttiva 2003/87, intitolato «Deroghe applicabili in vista dell'attuazione della misura mondiale dell'[Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (ICAO)] basata sul mercato»:

«1. In deroga agli articoli 12, paragrafo 2 bis (…), gli Stati membri considerano ottemperati gli obblighi precisati in tali disposizioni e non adottano alcun provvedimento nei confronti degli operatori aerei per quanto riguarda:

a) tutte le emissioni prodotte dai voli da o per gli aerodromi situati in paesi non appartenenti al SEE in ogni anno civile dal 1º gennaio 2013 al 31 dicembre 2023, fatto salvo il riesame di cui all'articolo 28 ter;

b) tutte le emissioni prodotte dai voli tra un aerodromo situato in una delle regioni ultraperiferiche di cui all'articolo 349 [TFUE] e un aerodromo situato in un'altra regione del SEE in ogni anno civile dal 1ºgennaio 2013 al 31 dicembre 2023, fatto salvo il riesame di cui all'articolo 28 ter.

(...)

2. In deroga agli articoli 3 sexies e 3 septies, agli operatori aerei che beneficiano delle deroghe di cui al paragrafo 1, lettere a) e b), del presente articolo è assegnato, ogni anno, a titolo gratuito, un numero di quote ridotte in proporzione alla riduzione dell'obbligo di restituzione di cui alle lettere suddette.

(...)

Per quanto concerne l'attività per il periodo dal 1º gennaio 2017 al 31 dicembre 2023, gli Stati membri pubblicano, prima del 1º settembre 2018, il numero di quote del trasporto aereo assegnate a ciascun operatore aereo.

(...)».

12 L'articolo 28 ter di tale direttiva, intitolato «Relazioni e riesame della Commissione sull'attuazione della misura mondiale dell'ICAO basata sul mercato», così dispone:

«1. Prima del 1º gennaio 2019 e successivamente a intervalli regolari, la Commissione trasmette al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sui progressi compiuti nei negoziati in sede di ICAO al fine di attuare la misura mondiale basata sul mercato che deve essere applicata alle emissioni dal 2021 (...).

(...)

2. Entro 12 mesi dall'adozione degli strumenti pertinenti da parte dell'ICAO e prima che la misura mondiale basata sul mercato divenga operativa, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione in cui valuta le modalità di recepimento di tali strumenti nel diritto dell'Unione mediante revisione della presente direttiva. (...)

(...)».

13 L'allegato I di detta direttiva, intitolato «Categorie di attività cui si applica la presente direttiva», contiene una rubrica «Trasporto aereo», che comprende, con talune eccezioni, i «voli in partenza da o in arrivo a un aerodromo situato nel territorio di uno Stato membro soggetto alle disposizioni del trattato».

Direttiva 2008/101/CE

14 Ai sensi del considerando 20 della direttiva 2008/101/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, che modifica la direttiva 2003/87 al fine di includere le attività di trasporto aereo nel sistema comunitario di scambio delle quote di emissioni dei gas a effetto serra (GU 2009, L 8, pag. 3).

«Per evitare distorsioni della concorrenza, si dovrebbe specificare una metodologia armonizzata di assegnazione delle quote per stabilire la quantità totale di quote da rilasciare e per distribuire le quote agli operatori aerei. Una parte delle quote sarà assegnata mediante asta secondo le regole che la Commissione provvederà a stilare. Si dovrebbe costituire una riserva speciale di quote per assicurare ai nuovi operatori aerei l'accesso al mercato e per assistere gli operatori aerei che registrano un aumento cospicuo del numero di tonnellate-chilometro effettuate. Si dovrebbe continuare ad assegnare quote agli operatori aerei che cessano le attività fino al termine del periodo per il quale sono già state assegnate quote a titolo gratuito».

Regolamento n. 389/2013.

15 L'articolo 10 del regolamento n. 389/2013, intitolato «Stato dei conti», così dispone:

«1. I conti possono trovarsi in uno dei seguenti stati: aperto, bloccato, escluso o chiuso.

(...)

5. L'amministratore nazionale, non appena è informato dall'autorità competente del fatto che per un determinato anno i voli di un operatore aereo non sono più inclusi nel sistema unionale in conformità dell'allegato I della direttiva [2003/87], converte allo stato "escluso" il corrispondente conto di deposito di operatore aereo, previa notifica all'operatore interessato, fino a quando l'autorità competente gli comunica che i voli dell'operatore aereo sono di nuovo inclusi nel sistema unionale.

(...)».

16 Ai sensi dell'articolo 29 di tale regolamento, intitolato «Chiusura del conto di deposito di operatore aereo»:

«I conti di deposito degli operatori aerei possono essere chiusi dall'amministratore nazionale solo su ordine dell'autorità competente, qualora questa sia venuta a conoscenza, tramite comunicazione del titolare del conto o in base ad altre prove, del fatto che l'operatore aereo si è fuso con un altro operatore aereo o che ha cessato le attività di cui all'allegato I della direttiva [2003/87]».

17 L'articolo 55 di detto regolamento, intitolato «Modifiche delle tabelle nazionali di assegnazione per il trasporto aereo», prevede quanto segue:

«1. L'amministratore nazionale apporta modifiche alle tabelle nazionali di assegnazione per il trasporto aereo (…) nel caso in cui:

a) un operatore aereo abbia cessato tutte le attività che rientrano nell'allegato I della direttiva [2003/87];

(...)

3. La Commissione ordina all'amministratore centrale di apportare le dovute modifiche alla tabella nazionale di assegnazione per il trasporto aereo (...) se ritiene che la modifica della tabella nazionale di assegnazione per il trasporto aereo sia conforme alla direttiva [2003/87] (...).

(...)».

18 L'articolo 56 del medesimo regolamento, intitolato «Assegnazione delle quote del trasporto aereo a titolo gratuito», così recita:

«1. L'amministratore nazionale indica nella tabella nazionale per il trasporto aereo, per ciascun operatore aereo e per ciascun anno, se l'operatore aereo può ricevere un'assegnazione per detto anno.

2. Dal 1º febbraio 2013 l'amministratore centrale provvede a che il registro dell'Unione trasferisca automaticamente le quote del trasporto aereo dal conto unionale di assegnazione per il trasporto aereo al pertinente conto di deposito aperto o bloccato dell'operatore aereo (...).

(...)».

Diritto tedesco

19 L'articolo 2, intitolato «Ambito di applicazione», del Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (legge sullo scambio di diritti di emissioni di gas a effetto serra), del 21 luglio 2011 (BGBl. 2011 I, pag. 1475), nella versione applicabile al procedimento principale (in prosieguo: il «TEHG»), al suo paragrafo 6 dispone quanto segue:

«Per quanto riguarda le attività di trasporto aereo, l'ambito di applicazione della presente legge si estende a tutte le emissioni provenienti da un aeromobile derivanti dal consumo di carburante. (...) La presente legge si applica unicamente alle attività di trasporto aereo svolte:

1. da operatori aerei titolari di una licenza d'esercizio tedesca in corso di validità (...); o

2. da operatori aerei cui sia stata assegnata la Germania come Stato membro di riferimento (...) e che non siano titolari di una valida licenza d'esercizio rilasciata da un altro Stato [del SEE].

(...)».

20 L'articolo 9 del TEHG, intitolato «Assegnazione di quote di emissioni a titolo gratuito ai gestori degli impianti», al suo paragrafo 6, prevede quanto segue:

«La decisione di assegnazione è revocata se, a seguito di un atto giuridico dell'Unione europea, essa deve essere modificata successivamente. (...)».

21 Ai sensi dell'articolo 11 del TEHG, intitolato «Assegnazione generale di quote agli operatori aerei a titolo gratuito»:

«(1) All'operatore aereo viene assegnato un numero di quote del trasporto aereo a titolo gratuito per un periodo di scambio corrispondente al prodotto delle prestazioni di trasporto nell'anno di base (...) e del parametro di riferimento che si calcola ai sensi (...) della direttiva 2003/87.

(...)

(6) L'autorità competente assegna quote a titolo gratuito entro tre mesi dalla data di pubblicazione, da parte della [Commissione], del parametro di riferimento di cui all'articolo 3 sexies, paragrafo 3, della direttiva 2003/87 (...)».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

22 Con decisione del 12 dicembre 2011, la Deutsche Emissionshandelsstelle (autorità tedesca competente in materia di scambio di quote di emissioni; in prosieguo: la «DEHSt»), ai sensi dell'articolo 11 del TEHG, ha assegnato alla Air Berlin un totale di 28 759 739 quote di emissioni di gas a effetto serra a titolo gratuito (in prosieguo: le «quote del trasporto aereo»), di cui 3 360 363 sono state assegnate per l'anno 2012 e 3 174 922 annualmente per il periodo compreso tra il 1º gennaio 2013 e il 31 dicembre 2020.

23 Con decisione del 15 gennaio 2015, la DEHSt ha proceduto alla revoca di 9 980 071 quote del trasporto aereo, a motivo dell'introduzione, con un atto dell'Unione, di un'esenzione temporanea, per gli anni dal 2013 al 2016, dall'obbligo di scambio di quote per taluni voli internazionali. Tale revoca è divenuta definitiva e il numero di quote del trasporto aereo assegnate alla Air Berlin per l'insieme degli anni dal 2012 al 2020 è così diminuito a 18 779 668 unità.

24 Il 15 agosto 2017 la Air Berlin ha chiesto l'apertura di una procedura di insolvenza nei suoi confronti. Lo stesso giorno, l'Amtsgericht Charlottenburg (Tribunale circoscrizionale di Charlottenburg, Germania) ha aperto la procedura di insolvenza provvisoria senza spossessamento e ha nominato il ricorrente nel procedimento principale quale amministratore provvisorio dei beni.

25 Il 28 ottobre 2017 la Air Berlin ha cessato ufficialmente le sue attività di trasporto aereo.

26 Con ordinanza del 1º novembre 2017, l'Amtsgericht Charlottenburg (Tribunale circoscrizionale di Charlottenburg) ha aperto la procedura principale di insolvenza e ha nominato il ricorrente nel procedimento principale quale amministratore dei beni. Successivamente, con decisione del 16 gennaio 2018, tale giudice ha posto fine, su istanza della Air Berlin, alla procedura di insolvenza senza spossessamento e ha designato il ricorrente nel procedimento principale come curatore fallimentare.

27 Con decisione del 28 febbraio 2018 indirizzata al ricorrente nel procedimento principale, la DEHSt ha proceduto ad una nuova revoca parziale di quote del trasporto aereo, rideterminando il numero di tali quote assegnate alla Air Berlin per l'insieme degli anni dal 2013 al 2020 a 12 159 960 unità.

28 La DEHSt ha fondato tale decisione, da un lato, sull'estensione agli anni dal 2017 al 2020 dell'esenzione dall'obbligo di scambio di quote per taluni voli internazionali e, dall'altro, sul fatto che, prima della fine del 2017, la Air Berlin aveva posto fine alle sue attività di trasporto aereo. Alla luce di quest'ultima circostanza, la DEHSt ha indicato che non sarebbe stato necessario rilasciare quote del trasporto aereo per gli anni dal 2018 al 2020. Per questa stessa ragione, essa ha deciso di far passare il conto di deposito di operatore aereo della Air Berlin allo stato di conto «escluso», ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 5, del regolamento n. 389/2013.

29 Il ricorrente nel procedimento principale ha presentato un reclamo avverso tale decisione nella parte in cui questa era fondata sulla cessazione delle attività della Air Berlin. Esso ha invocato, in particolare, il principio della tutela del legittimo affidamento e il considerando 20, quarta frase, della direttiva 2008/101.

30 Con decisione del 19 giugno 2018, la DEHSt ha respinto tale reclamo. A suo avviso, il ricorrente nel procedimento principale non può utilmente avvalersi del principio della tutela del legittimo affidamento, poiché dall'articolo 10, paragrafo 5, del regolamento n. 389/2013 risulta che le quote del trasporto aereo non possono più essere rilasciate quando l'operatore aereo in questione non effettua più voli soggetti allo scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra. Non si dovrebbe tener conto del considerando 20, quarta frase, della direttiva 2008/101, poiché il contenuto di tale frase non si riflette nelle disposizioni sostanziali della normativa dell'Unione.

31 Il 23 luglio 2018 il ricorrente nel procedimento principale ha chiesto il gratuito patrocinio per presentare un ricorso. Con ordinanza del 16 dicembre 2019, l'Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Tribunale amministrativo superiore del Land, Berlino-Brandeburgo, Germania) ha concesso siffatto gratuito patrocinio, considerando che dalla direttiva 2008/101 potrebbe discendere che la cessazione delle attività di trasporto aereo non giustifichi la revoca di quote del trasporto aereo.

32 Il 2 gennaio 2020 il ricorrente nel procedimento principale ha proposto ricorso avverso la decisione del 28 febbraio 2018 dinanzi al Verwaltungsgericht Berlin (Tribunale amministrativo di Berlino, Germania). Esso osserva che il TEHG non prevedeva la possibilità di revocare quote del trasporto aereo in caso di cessazione delle attività di trasporto aereo. Dal considerando 20, quarta frase, della direttiva 2008/101 risulterebbe inequivocabilmente che il legislatore dell'Unione abbia voluto che le quote del trasporto aereo assegnate fossero ancora rilasciate in un caso del genere.

33 Il ricorrente nel procedimento principale afferma che, alcuni mesi prima della cessazione delle sue attività di trasporto aereo, la Air Berlin ha venduto la maggior parte delle quote del trasporto aereo che le erano state assegnate per l'anno 2017. Essa avrebbe fatto ciò ritenendo, con pieno legittimo affidamento, che le quote del trasporto aereo assegnate per gli anni dal 2018 al 2020 continuassero ad esserle rilasciate e che sarebbe stata quindi in grado di adempiere, per il 2018, i suoi obblighi di restituzione di quote per le emissioni risultanti dai suoi voli effettuati nel corso del 2017.

34 Il diritto di un operatore aereo al mantenimento delle quote del trasporto aereo che gli sono state assegnate non sarebbe soggetto ad alcuna condizione particolare e non dipenderebbe neppure dalla questione di stabilire se, dopo la cessazione delle attività di tale operatore, esse siano proseguite, ai sensi dell'articolo 3 septies, paragrafo 1, della direttiva 2003/87, da altri operatori. Il ricorrente nel procedimento principale precisa tuttavia che, a seguito della cessazione delle attività della Air Berlin, le bande orarie *(slots)* di quest'ultima sono state vendute ad altre compagnie aeree.

35 Secondo la convenuta nel procedimento principale, la decisione iniziale di assegnazione si basava sulla presunzione che la Air Berlin esercitasse, durante tutto il periodo di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra (in prosieguo: il «periodo di scambio») di cui trattasi, attività di trasporto aereo soggette all'obbligo di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra. Orbene, a partire dalla cessazione delle sue attività, la Air Berlin non sarebbe più soggetta al sistema per lo scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra (in prosieguo: l'«ETS») previsto dalla direttiva 2003/87, cosicché, conformemente all'articolo 10, paragrafo 5, del regolamento n. 389/2013, il suo conto di deposito di operatore aereo è stato escluso da tale sistema. Peraltro, con la scadenza, il 1º febbraio 2018, della sua licenza di esercizio, la Air Berlin non avrebbe neppure più lo status di operatore aereo, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 6, del TEHG.

36 Per quanto riguarda il considerando 20, quarta frase, della direttiva 2008/101, la convenuta nel procedimento principale fa valere che tale frase è in contraddizione con l'ETS e non può, di conseguenza, essere presa in considerazione. Essa ritiene, del resto, che il ricorrente nel

procedimento principale non possa far valere alcun legittimo affidamento della Air Berlin, in quanto tale società non avrebbe potuto ragionevolmente supporre che avrebbe continuato a ricevere quote del trasporto aereo dopo la cessazione delle sue attività.

37 Il giudice del rinvio constata che la legittimità della revoca delle quote del trasporto aereo per gli anni dal 2018 al 2020 dipende in larga misura dagli effetti giuridici della cessazione, da parte della Air Berlin, delle sue attività di trasporto aereo. A tale riguardo, esso si interroga, in particolare, sulla portata del considerando 20, quarta frase, della direttiva 2008/101. In assenza di una disposizione sostanziale che avvalori tale frase, la Corte dovrebbe chiarire se le quote del trasporto aereo debbano essere mantenute o revocate in caso di cessazione delle attività.

38 Occorrerebbe altresì interpretare la nozione di «continuazione», da parte di altri operatori, delle attività di trasporto aereo, ai sensi dell'articolo 3 septies, paragrafo 1, della direttiva 2003/87, e precisare se il mantenimento delle quote del trasporto aereo dipenda da una siffatta continuazione.

39 Qualora la Corte dovesse dichiarare che il diritto dell'Unione osta alla revoca di quote del trasporto aereo in caso di cessazione delle attività di trasporto aereo, occorrerebbe ancora, da un lato, esaminare la validità degli articoli 10, 29, 55 e 56 del regolamento n. 389/2013, nei limiti in cui tali disposizioni prevedono, in caso di cessazione di dette attività, l'esclusione o la chiusura del conto di deposito di operatore aereo e, dall'altro, determinare se il periodo di scambio di cui trattasi si sia concluso, per gli operatori aerei, il 31 dicembre 2020 o si concluderà, alla luce degli articoli 28 bis e 28 ter della direttiva 2003/87, solo il 31 dicembre 2023. A quest'ultimo riguardo, se la Corte dovesse ritenere che tale periodo si sia concluso il 31 dicembre 2020, occorrerebbe ancora precisare se potranno essere sempre rilasciate quote del trasporto aereo relative a detto periodo dopo il 31 dicembre 2020, in esecuzione di una decisione giurisdizionale emessa dopo tale data.

40 In tali circostanze, il Verwaltungsgericht Berlin (Tribunale amministrativo di Berlino) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se, alla luce del considerando 20 della direttiva [2008/101], la direttiva [2003/87] e la direttiva [2008/101] debbano essere interpretate nel senso che ostino alla revoca dell'assegnazione gratuita di quote di trasporto aereo a un operatore aereo per gli anni dal 2018 al 2020, laddove l'assegnazione sia avvenuta per il periodo dal 2013 al 2020 e l'operatore aereo medesimo abbia cessato l'attività di trasporto aereo nel 2017 a causa di insolvenza.

Se l'articolo 3 septies, paragrafo 1, della direttiva [2003/87] debba essere interpretato nel senso che la revoca della decisione di assegnazione dopo la cessazione delle attività di trasporto aereo a causa di insolvenza sia subordinata alla circostanza che le attività di trasporto aereo proseguano ad opera di altri vettori aerei. Se l'articolo 3 septies, paragrafo 1, della direttiva [2003/87] debba essere interpretato nel senso che una continuazione delle attività di trasporto aereo sussista quando i diritti di atterraggio in cosiddetti aeroporti coordinati (slot) siano stati parzialmente ceduti (per i voli a corto e medio raggio della compagnia aerea insolvente) ad altri tre vettori aerei.

2) In caso di risposta affermativa alla prima questione:

Se le disposizioni di cui agli articoli 10, paragrafo 5, 29, 55, paragrafi 1, lettera a), e 3, nonché 56 del regolamento [n. 389/2013] siano compatibili con la direttiva [2003/87] e la direttiva [2008/101] e valide laddove ostino, nel caso in cui il vettore aereo interrompa l'attività di volo a causa di insolvenza, all'emissione di quote di traffico aereo a titolo gratuito già assegnate, ma non ancora emesse.

3) In caso di risposta negativa alla prima questione:

Se le direttive [2003/87] e [2008/101] debbano essere interpretate nel senso che il diritto dell'Unione imponga tassativamente la revoca della decisione sull'assegnazione gratuita di quote di trasporto aereo.

4) In caso di risposta affermativa alla prima questione, nonché in caso di risposta negativa alla terza questione:

Se gli articoli 3 quater, paragrafo 3 bis, 28 bis, paragrafi 1 e 2, e 28 ter, paragrafo 2, della direttiva [2003/87] (…) debbano essere interpretati nel senso che per gli operatori aerei il terzo periodo di scambio non termini alla fine del 2020, ma solo nel 2023.

5) In caso di risposta negativa alla quarta questione:

Se, diritti di operatori aerei ad assegnazione aggiuntiva gratuita di quote [del trasporto aereo] per il terzo periodo di scambio di quote di emissione possano essere soddisfatti dopo il termine del terzo periodo di scambio mediante quote [del trasporto aereo] relative al quarto periodo di scambio, laddove l'esistenza di un siffatto diritto di assegnazione sia stata accertata giudizialmente solo dopo la conclusione del terzo periodo di scambio, o se i diritti ad assegnazione non ancora ottenuti si estinguano al termine del terzo periodo di scambio».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima e sulla terza questione

41 La prima e la terza questione, che occorre esaminare congiuntamente, vertono sul modo in cui il regime di assegnazione delle quote del trasporto aereo debba essere applicato in caso di cessazione, da parte dell'operatore aereo interessato, delle sue attività di trasporto aereo.

42 Tale regime è contenuto negli articoli 3 sexies e 3 septies della direttiva 2003/87, che rientrano nel capo II della stessa, intitolato «Trasporti aerei» e inserito in tale direttiva dalla direttiva 2008/101.

43 Pertanto, si deve ritenere che, con la prima e la terza questione, il giudice del rinvio chieda, in sostanza, se gli articoli 3 sexies e 3 septies della direttiva 2003/87 debbano essere interpretati nel senso che il numero di quote del trasporto aereo assegnate a un operatore aereo, in caso di cessazione delle attività di trasporto aereo di tale operatore nel corso del periodo di scambio di cui trattasi, debba essere ridotto in proporzione alla parte di tale periodo durante la quale dette attività non sono più svolte.

44 A tale riguardo, occorre rilevare, anzitutto, che l'articolo 3 sexies, paragrafi da 1 a 3, della direttiva 2003/87 consente a ciascun operatore aereo di chiedere l'assegnazione di quote del trasporto aereo, richiesta che deve essere presentata almeno ventuno mesi prima dell'inizio di un nuovo

periodo di scambio. Spetta agli Stati membri presentare, almeno diciotto mesi prima dell'inizio di tale periodo, le domande loro pervenute alla Commissione, la quale adotta, almeno quindici mesi prima dell'inizio di tale periodo, una decisione che fissi, in particolare, il numero di quote del trasporto aereo disponibili e il parametro di riferimento da applicare per la loro assegnazione.

45 L'articolo 3 sexies, paragrafo 4, di tale direttiva stabilisce che, nei tre mesi successivi all'adozione di tale decisione, ciascuno Stato membro calcola e pubblica, da un lato, il totale delle quote del trasporto aereo assegnate per il periodo in questione a ciascun operatore aereo interessato e, dall'altro, «le quote da assegnare a ciascun operatore aereo per ogni anno, determinate dividendo la quantità totale di quote relative al periodo interessato (…) per il numero di anni che costituiscono il periodo nel quale l'operatore aereo in questione svolge una delle attività di trasporto aereo elencate nell'allegato I».

46 Risulta quindi dall'articolo 3 sexies, paragrafo 4, della direttiva 2003/87 che la quantità totale di quote del trasporto aereo assegnate a un operatore aereo per un determinato periodo di scambio è calcolata ex ante e che, in tale occasione, è altresì fissato il numero di quote del trasporto aereo assegnate per anno, dividendo la suddetta quantità totale per il numero di anni in tale periodo per i quali detto operatore svolge attività di trasporto aereo di cui all'allegato I di tale direttiva, poiché solo tali attività sono soggette all'ETS.

47 Inoltre, all'articolo 3 sexies, paragrafo 5, di detta direttiva, viene precisato che tale numero annuale di quote del trasporto aereo è rilasciato all'«operatore aereo» interessato al più tardi il 28 febbraio di ogni anno di detto periodo.

48 Da tali elementi risulta che il regime di assegnazione di quote del trasporto aereo presuppone lo svolgimento, da parte del beneficiario di tale assegnazione, di attività di trasporto aereo di cui all'allegato I della direttiva 2003/87 e che tali quote siano rilasciate a scaglioni annuali purché il beneficiario sia, anche al momento di tale consegna effettiva di dette quote, un «operatore aereo», nozione definita, all'articolo 3, lettera o), di tale direttiva, come riferita alla «persona che opera un aeromobile nel momento in cui è esercitata una delle attività di trasporto aereo elencate nell'allegato I».

49 Alla luce di tali modalità del regime di assegnazione di quote del trasporto aereo e, in particolare, del collegamento espressamente stabilito dal legislatore dell'Unione tra, da un lato, l'assegnazione e il rilascio di tali quote, e, dall'altro, lo svolgimento di attività di trasporto aereo soggette all'ETS, occorre considerare che lo svolgimento di siffatte attività durante tutto il periodo di scambio di cui trattasi costituisce non già una semplice presunzione sul fondamento della quale è effettuato il calcolo ex ante delle quote del trasporto aereo, bensì una condizione sostanziale per il rilascio effettivo degli scaglioni annuali di tali quote fino al termine di detto periodo.

50 Pertanto, quando un operatore aereo cessa le proprie attività durante un periodo di scambio e perde così la sua qualità di operatore aereo, ai sensi della direttiva 2003/87, vedendosi, di conseguenza, privato delle quote del trasporto aereo assegnate per gli anni che risultano ormai privi di attività di trasporto aereo, il curatore fallimentare di tale ex operatore aereo non può utilmente invocare una violazione del principio della tutela del legittimo affidamento.

51 A tale riguardo, occorre ricordare che il suddetto principio si estende a ogni individuo in capo al quale un'autorità amministrativa abbia fatto sorgere fondate aspettative a causa di assicurazioni precise che essa gli avrebbe fornito (sentenza del 15 aprile 2021, Administration de l'Enregistrement, des Domaines et de la TVA, C-846/19, EU:C:2021:277, punto 90 e

giurisprudenza ivi citata). Orbene, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 81 delle sue conclusioni, il fascicolo di cui dispone la Corte non contiene alcuna indicazione del fatto che siano state fornite assicurazioni precise nel senso di un rilascio delle quote del trasporto aereo fino al termine del periodo di scambio, in un momento qualsiasi di tale periodo, alla Air Berlin o, una volta che quest'ultima è divenuta insolvente, al ricorrente nel procedimento principale. In particolare, come esposto ai punti 48 e 49 della presente sentenza, l'assegnazione di quote del trasporto aereo per un periodo di scambio non può essere intesa nel senso che essa garantisce, in ogni caso, il rilascio di tali quote fino al termine di detto periodo.

52 Tale conclusione non è inficiata dal considerando 20, quarta frase, della direttiva 2008/101.

53 È vero che, letta isolatamente, tale frase, che figura nel preambolo dell'atto con il quale il legislatore dell'Unione ha incluso le attività di trasporto aereo nell'ETS, e ai sensi della quale «[s]i dovrebbe continuare ad assegnare quote agli operatori aerei che cessano le attività fino al termine del periodo per il quale sono già state assegnate quote a titolo gratuito», induce a pensare che il legislatore dell'Unione abbia voluto che gli scaglioni annuali delle quote del trasporto aereo assegnate per un periodo di scambio siano rilasciati fino al termine di tale periodo, e ciò anche ove vi sia cessazione delle attività di trasporto aereo.

54 Tuttavia, e senza che la Corte debba esaminare le circostanze che hanno portato a che detta frase compaia nel preambolo della direttiva 2008/101, si deve necessariamente constatare che tale preambolo è contraddetto dall'articolo 3 sexies, paragrafi 4 e 5, della direttiva 2003/87, il cui stesso tenore letterale evidenzia l'indispensabile nesso tra, da un lato, l'assegnazione e il rilascio delle quote del trasporto aereo e, dall'altro, l'esercizio effettivo di attività di trasporto aereo di cui all'allegato I di tale direttiva.

55 Pertanto, conformemente alla giurisprudenza della Corte secondo cui il preambolo di un atto dell'Unione non ha valore giuridico vincolante e 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 [v., in particolare, sentenze del 19 giugno 2014, Karen Millen Fashions, C-345/13, EU:C:2014:2013, punto 31, e del 25 novembre 2020, Istituto nazionale della previdenza sociale (Prestazioni familiari per i soggiornanti di lungo periodo), C-303/19, EU:C:2020:958, punto 26], occorre escludere la possibilità, per il curatore fallimentare di un ex operatore aereo, di avvalersi del considerando 20, quarta frase, della direttiva 2008/101 al fine di reclamare, a beneficio degli attivi della società in liquidazione, il versamento di quote del trasporto aereo per gli anni senza attività di trasporto aereo.

56 Occorre aggiungere che il rilascio, al curatore fallimentare di un ex operatore aereo, di quote del trasporto aereo per gli anni durante i quali non è stata svolta alcuna attività di trasporto aereo di cui all'allegato I della direttiva 2003/87, sarebbe incompatibile non soltanto con il tenore letterale dell'articolo 3 sexies di tale direttiva, ma anche con la finalità e con l'impianto sistematico dell'ETS.

57 A tale riguardo, occorre ricordare che l'ETS, quale istituito dalla direttiva 2003/87, ha come obiettivo finale la tutela dell'ambiente e si basa su una logica economica, che stimola ogni partecipante ad emettere una quantità di gas a effetto serra inferiore alle quote di emissioni di gas a effetto serra ad esso inizialmente assegnate, al fine di cederne l'eccedenza ad un altro partecipante che abbia prodotto una quantità di emissioni superiore alle quote assegnate (sentenza del 3 dicembre 2020, Ingredion Germany, C-320/19, EU:C:2020:983, punti 38 e 39 e giurisprudenza ivi citata). Per effetto delle modifiche introdotte dalla direttiva 2008/101, tale

finalità e detta logica dell'ETS sono state estese al settore dell'aviazione (v., in tal senso, sentenza del 21 dicembre 2011, Air Transport Association of America e a., C-366/10, EU:C:2011:864, punti da 138 a 140).

58 L'impianto sistematico della direttiva 2003/87 si basa quindi su una rigorosa contabilità delle quote di emissioni di gas a effetto serra rilasciate, detenute, trasferite e cancellate (sentenza dell' 8 marzo 2017, ArcelorMittal Rodange et Schifflange, C-321/15, EU:C:2017:179, punto 24 e giurisprudenza ivi citata). A tale riguardo, detta direttiva richiede, in particolare, all'articolo 12, paragrafo 2 bis, che ogni operatore aereo restituisca, ogni anno, «un numero di quote corrispondente alle emissioni complessive prodotte nell'anno civile precedente dalle attività di trasporto aereo elencate nell'allegato I per le quali l'operatore in questione è l'operatore aereo».

59 Come osservato dall'avvocato generale al paragrafo 95 delle sue conclusioni, il rilascio di quote del trasporto aereo al curatore fallimentare di un ex operatore aereo per gli anni durante i quali quest'ultimo non ha più realizzato attività di trasporto aereo sarebbe estraneo sia a tale finalità sia a detto impianto sistematico dell'ETS e non farebbe altro che creare un vantaggio imprevisto per i creditori di tale ex operatore aereo.

60 Infine, nei limiti in cui il quesito del giudice del rinvio verte anche sull'articolo 3 septies della direttiva 2003/87, occorre rilevare che tale articolo prevede, al suo paragrafo 1, la creazione di una riserva speciale per l'assegnazione di quote del trasporto aereo in caso di svolgimento di attività di trasporto aereo nuove o supplementari, a condizione che tali attività non rientrino nell'ambito della continuazione di un'attività di trasporto aereo esercitata in precedenza da un altro operatore aereo.

61 Risulta quindi che tale disposizione riguarda non già l'ipotesi in cui un operatore aereo cessi le proprie attività, bensì quella in cui un siffatto operatore svolga attività di trasporto aereo nuove o supplementari. La riserva speciale prevista da tale disposizione non può quindi riguardare né l'Air Berlin né il ricorrente nel procedimento principale.

62 Inoltre, anche supponendo che le attività di trasporto aereo della Air Berlin siano state proseguite da altri operatori, dal tenore letterale stesso di detto articolo 3 septies, paragrafo 1, risulta che siffatte attività nuove o supplementari svolte da detti operatori nell'ambito della continuazione di attività di trasporto aereo esercitate in precedenza dalla Air Berlin sarebbero escluse dall'ambito di applicazione di tale disposizione.

63 Ne consegue che l'articolo 3 septies della direttiva 2003/87 è irrilevante per rispondere alla prima e alla terza questione.

64 Per quanto riguarda la questione di stabilire se gli operatori che abbiano eventualmente continuato le attività di trasporto aereo della Air Berlin possano, indipendentemente dall'articolo 3 septies di tale direttiva, far valere un diritto al trasferimento, sui loro conti di deposito di operatore aereo, delle quote inizialmente assegnate alla Air Berlin e successivamente revocate a motivo della cessazione delle attività di trasporto aereo di quest'ultima, occorre rilevare che nessun elemento nella decisione di rinvio o nelle osservazioni depositate dinanzi alla Corte indica che un tale diritto sia invocato nel procedimento principale. La questione di un siffatto trasferimento non può, di conseguenza, essere esaminata nell'ambito del presente rinvio pregiudiziale.

65 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima e alla terza questione dichiarando che l'articolo 3 sexies della direttiva 2003/87 deve essere interpretato nel senso che il numero di quote del trasporto aereo assegnate a un operatore aereo, in caso di cessazione delle attività di trasporto aereo di tale operatore nel corso del periodo di scambio di cui trattasi, deve essere ridotto in proporzione alla parte di tale periodo durante la quale dette attività non sono più svolte.

Sulla seconda, sulla quarta e sulla quinta questione

66 Alla luce della risposta fornita alla prima e alla terza questione, non occorre esaminare la seconda, la quarta e la quinta questione.

Sulle spese

67 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 (Quinta Sezione) dichiara:

L'articolo 3 sexies della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio, come modificata dal regolamento (UE) 2017/2392 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2017, deve essere interpretato nel senso che il numero di quote di emissioni di gas a effetto serra assegnate a titolo gratuito a un operatore aereo, in caso di cessazione delle attività di trasporto aereo di tale operatore nel corso del periodo di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra di cui trattasi, deve essere ridotto in proporzione alla parte di tale periodo durante la quale dette attività non sono più svolte.

Firme