CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIEGBERT ALBER

presentate l'8 ottobre 2002 [1]

I — Introduzione

1. La questione pregiudiziale in esame concerne l'imposizione di differenti tasse aeroportuali per il traffico aereo interno ed internazionale della Grecia. Trattasi della compatibilità di tale normativa fiscale con il regolamento (CEE) n. 2408/92 [2], nonché con gli artt. 18 CE e 49 CE.

II — Ambito normativo

1. *Il regolamento n. 2408/92*

2. Il regolamento n. 2408/92, emanato sulla base giuridica dell'art. 80, n. 2, CE appartiene alle misure contenute nel cosiddetto «terzo pacchetto», per la graduale attuazione del mercato interno dei trasporti aerei (v. il primo 'considerando'). Esso prevede, in particolare, il libero accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte dei voli intracomunitari (v. art. 1).

3. L'art. 3, n. 1, del regolamento stabilisce:

«Ai sensi del presente regolamento, lo (gli) Stato(i) membro(i) interessato(i) permette (permettono) ai vettori aerei comunitari di esercitare diritti di traffico su rotte all'interno della Comunità».

2. *La normativa ellenica*

4. La legge n. 2065/1992 [3] stabilisce all'art. 40, il cui n. 9 è stato aggiunto

1 — Lingua originale: il tedesco.

2 — Regolamento (CEE) del Consiglio 23 luglio 1992, n. 2408, sull'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie (GU L 240, pag. 8).

3 — *Gazzetta ufficiale della Repubblica ellenica*, FEK A' 113.

dall'art. 27, n. 2B, della legge n. 2668/1998 [4], quanto segue:

«7. Viene imposta una tassa per l'ammodernamento e lo sviluppo degli aeroporti a carico di ogni passeggero di età superiore ai dodici anni in partenza dagli aeroporti greci (statali, pubblici, comunitari, o privati) con destinazione interna ed internazionale, così determinata:

a) per passeggeri con destinazione finale che dista dall'aeroporto di partenza più di 100 chilometri e meno di 750 chilometri la tassa è pari all'importo in dracme equivalente a 10 unità di conto europee (ECU);

b) per passeggeri con destinazione finale che dista dall'aeroporto di partenza più di 750 chilometri, la tassa è pari all'importo in dracme equivalente a 20 ECU».

4 — *Gazzetta ufficiale della Repubblica ellenica*, FEK A' 282.

III — Fatti

5. Il ricorrente nel procedimento a quo ha pagato il 10 agosto 1998 una tassa per l'ammodernamento e lo sviluppo degli aeroporti per l'ammontare di GRD 6 900, corrispondenti a circa EUR 20 per il volo diretto da Iraklion a Marsiglia. Nel suo ricorso egli chiede che venga dichiarato l'obbligo dello Stato ellenico a restituirgli la metà di detto importo.

6. Come lo stesso giudice a quo ha constatato, detta tassa non ha carattere di corrispettivo. Si tratta piuttosto di un onere fiscale che viene riscosso dalle compagnie aeree e versato presso la Banca di Grecia. Essa è destinata alla realizzazione di opere ed alla fornitura di attrezzatura agli aeroporti per il loro ammodernamento.

7. Il giudice a quo osserva che il contributo in misura doppia colpisce soprattutto i voli internazionali. Nessun volo nazionale supera i 750 km di distanza e soltanto un volo internazionale, cioè quello da Corfù a Roma, resta sotto la soglia dei 750 km.

8. L'ordinanza di rinvio respinge anche l'argomento esposto dal governo ellenico nel procedimento davanti al tribunale

nazionale, secondo cui il contributo sarebbe di minima entità e, d'altronde, giustificato dal fatto che ai passeggeri dei voli internazionali verrebbero offerti servizi di volo di maggior durata e quantità. Infatti, per questo contributo fiscale non verrebbe fornito alcun genere di controprestazione concreta. Piuttosto, attraverso l'imposizione di tale onere fiscale verrebbe perseguito il raggiungimento di uno scopo pubblico.

9. Si evince dall'ordinanza di rinvio che il ricorrente nel giudizio a quo individua nella normativa greca una violazione dell'art. 18 CE, secondo cui ogni cittadino avrebbe il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, e dell'art. 49 CE, che vieta le restrizioni alla libera prestazione dei servizi, poiché con tale normativa verrebbe attuata una dissimulata discriminazione a carico dei voli internazionali e pertanto anche di quelli intracomunitari. Inoltre, il ricorrente fa valere che la normativa in parola violerebbe le disposizioni del regolamento del Consiglio n. 2408/92, che, all'art. 3, stabilirebbe una generale libertà di accesso al traffico intracomunitario, cui apparterrebbe anche il traffico interno di uno Stato membro, a vantaggio dei vettori aerei della Comunità. Egli si richiama, tra l'altro, alla sentenza emessa nella causa Commissione/Francia [5]. In conclusione egli contesta anche la violazione del divieto di discriminazione.

5 — Sentenza 5 ottobre 1994, causa C-381/93 (Racc. pag. I-5145).

IV — La questione pregiudiziale

10. In tale contesto, il giudice a quo ha presentato la seguente questione:

«Se gli artt. 8 A (divenuto, in seguito a modifica, art. 18 CE) e 59 (divenuto, in seguito a modifica, art. 49 CE) del Trattato sull'Unione europea e l'art. 3, n. 1, del regolamento del Consiglio n. 2408/92 siano da interpretare nel senso che è vietata l'imposizione, da parte di uno Stato membro, di un onere fiscale differenziato sui voli interni e intracomunitari, disciplinata in modo tale che l'onere imposto sui voli intracomunitari sia di importo doppio rispetto a quello imposto sui voli interni allo Stato membro».

V — Argomenti delle parti

11. Il ricorrente nel giudizio a quo ha presentato le sue osservazioni con atto depositato alla cancelleria della Corte il 5 luglio 2002. Il termine assegnato a questo scopo, tuttavia, era già scaduto il 29 giugno e la fase scritta del procedimento si era già conclusa il 3 luglio. Tali osservazioni, pertanto, non possono più essere prese in considerazione.

1. *Il governo ellenico*

12. Il governo ellenico si riferisce in primo luogo al fatto che il 65% degli introiti derivanti da tali contributi fiscali viene impiegato per la costruzione e l'ammodernamento dell'aeroporto in cui la tassa è stata prelevata. Il rimanente 35% resterebbe a disposizione del governo affinché esso possa intraprendere lavori in qualche altro aeroporto greco.

13. Il governo greco non esamina più dettagliatamente le questioni giuridiche sollevate dall'ordinanza di rinvio. Esso espone soltanto che la riferita disciplina giuridica sarebbe stata modificata dall'art. 16 della legge n. 2892/2001, che è entrata in vigore il 1° marzo 2001, in modo tale che ormai per tutti i voli si applicherebbe una tassa unitaria per l'ammodernamento e lo sviluppo degli aeroporti dell'ammontare di EUR 12.

2. *Il governo italiano*

14. Il governo italiano è dell'opinione che la normativa greca sia compatibile con il diritto comunitario. Di fatto i voli internazionali sarebbero gravati da un contributo doppio di quelli nazionali. Tuttavia, tale differenziazione si basa sull'applicazione del criterio neutro della distanza e non sulla natura del volo o sulla nazionalità della compagnia aerea o dei passeggeri.

15. Tale misura non violerebbe l'art. 18 CE, in quanto essa non comprometterebbe il diritto di circolare e di soggiornare liberamente. Ciò potrebbe accadere, tuttavia, in ogni caso se la tassa fosse di un ammontare disincentivante o se discriminasse i cittadini di altri Stati membri. Tuttavia, né l'una né l'altra ipotesi si verificano in questo caso.

16. Non si potrebbe, poi, neppure constatare una violazione del principio della libera prestazione dei servizi. Il diverso trattamento si basa sull'applicazione di un criterio neutro, quello della distanza, e non contiene alcuna discriminazione dissimulata. L'imposta influenzerebbe soltanto i prezzi dei servizi di trasporto aereo che fossero offerti per tratte estere. Ciò, tuttavia, non porrebbe ostacoli alla concorrenza o alla libera prestazione dei servizi da parte dei vettori aerei nazionali e internazionali.

17. La normativa in esame non sarebbe neanche inconciliabile con l'art. 3 del regolamento n. 2408/92. Non esisterebbe alcun elemento per affermare che il versamento della tassa costituisce una condizione indispensabile per ottenere il permesso di offrire servizi di trasporto aereo sulle rotte intracomunitarie con partenza dalla Grecia.

3. *La Commissione*

18. La Commissione pone in risalto che l'art. 3, n. 1, del regolamento n. 2408/92 ha introdotto la libera prestazione dei servizi nel settore dei trasporti aerei. Di conseguenza sarebbero vietate, secondo la giurisprudenza, tutte le misure nazionali che rendessero più oneroso il compimento delle prestazioni nel traffico aereo tra gli Stati rispetto al traffico aereo interno di uno Stato membro [6]. La normativa fiscale in questione comporta che i voli internazionali siano gravati da un contributo di EUR 20, mentre quelli interni subiscano un rincaro di soli EUR 10, e che perciò la prestazione dei servizi tra gli Stati membri sia resa più onerosa.

19. La Commissione, inoltre, ritiene non giustificate le restrizioni alla libera prestazione dei servizi. La diversa entità delle prestazioni da compiersi in occasione dei differenti voli sarebbe menzionata soltanto in un documento dell'Autorità per l'aviazione civile (YPA). In esso sarebbe ricordato che il numero per ora dei passeggeri trasportati nei voli nazionali è più elevato di quello che si riscontra nei voli transfrontalieri. Tuttavia, la Commissione ritiene non convincente questa stima complessiva, in quanto, come essa sostiene adducendo l'esempio dell'aeroporto di Atene, il numero dei passeggeri in transito varia a seconda delle aerostazioni e non a seconda del volo interno od internazionale.

6 — La Commissione si richiama alla sentenza nella causa Commissione/Francia (citata alla nota 5).

20. Per il resto, in cambio del contributo in questione non verrebbe fornita controprestazione immediata di alcun genere. Dall'art. 14 dell'accordo sullo sviluppo dell'aeroporto di Spata deriverebbe che le tasse dovrebbero coprire i costi globali per la costruzione e la manutenzione di tale aeroporto.

21. Anche l'obbligo del governo greco nei confronti della società aeroportuale di Spata di non modificare la normativa relativa ai tributi in modo tale che vengano limitati i mezzi a disposizione di detta società non giustificherebbe la differenza fra le imposte. In primo luogo, una normativa fiscale non discriminatoria potrebbe procurare gli stessi utili e, in secondo luogo, ad una pattuizione di questo genere non potrebbe essere attribuito l'effetto di modificare gli obblighi che derivano dal diritto comunitario.

VI — Valutazione

1. *Interpretazione dell'art. 49 CE e dell'art. 3 del regolamento n. 2408/92 — Libera prestazione dei servizi*

a) Restrizioni alla libera prestazione dei servizi

22. Il regolamento n. 2408/92 persegue lo scopo di stabilire nel settore del traffico

aereo le condizioni di applicazione del principio della libera prestazione dei servizi [7]. Esso deve essere interpretato alla luce dell'art. 49 CE e della sua interpretazione giurisprudenziale [8].

23. Secondo la giurisprudenza l'art. 49 CE osta all'applicazione di una normativa nazionale che limita senza obiettiva giustificazione la possibilità per un prestatore di servizi di avvalersi effettivamente di questa libertà. Esso esclude anche l'applicazione di qualsiasi normativa nazionale che abbia l'effetto di rendere la prestazione di servizi tra Stati membri più difficile della prestazione di servizi puramente interna a uno Stato membro [9]. Simile frapposizione di difficoltà sussiste, ad esempio, se una prestazione transfrontaliera è più onerosa di prestazioni nazionali comparabili [10].

24. La normativa greca contestata, che nel frattempo è stata abrogata, esigeva per i voli tra i 100 ed i 750 km una tassa per l'ammontare di EUR 10 e per i voli oltre i 750 km una tassa per l'ammontare di EUR 20. Secondo quanto constatato dalla Corte tutti i voli interni ricadevano nella categoria fino a 750 km e tutti i collegamenti intracomunitari ad eccezione del volo Roma-Corfù nella seconda categoria. La tassa imposta per una prestazione interna equivalente ammontava alla metà della tassa per i voli intracomunitari. Di conseguenza, si deve constatare che dalla normativa greca in causa derivano restrizioni al principio della libera prestazione dei servizi nel traffico aereo, sancito dall'art. 3, n. 1, del regolamento n. 2408/92, oltre che dall'art. 49 CE.

25. Soltanto per desiderio di completezza si osservi che, contro l'opinione sostenuta in questo procedimento dal governo italiano, ai sensi della giurisprudenza sopracitata non si tratta di stabilire se nella normativa si presenti una discriminazione basata sulla nazionalità. È sufficiente che la prestazione intracomunitaria transfrontaliera sia resa più costosa rispetto ad una prestazione paragonabile meramente nazionale. L'art. 49 CE stabilisce un divieto di porre restrizioni e non un mero divieto di discriminazione.

b) Giustificazione della restrizione

26. Nel prosieguo si discuterà se la constatata restrizione alla libera prestazione

7 — Sentenza 18 gennaio 2001, causa C-361/98, Italia/Commissione (Racc. pag. I-385, punto 32). V. anche la mia ampia motivazione a questa interpretazione giuridica nelle conclusioni 6 marzo 2001, causa C-70/99, Commissione/Portogallo (Racc. pag. I-4845, paragrafi 27-41).

8 — Sentenza 26 giugno 2001, causa C-70/99, Commissione/Portogallo (Racc. pag. I-4845, punto 22).

9 — Sentenze nella causa Commissione/Francia (citata alla nota 5, punti 16 e segg.), e nella causa Commissione/Portogallo (citata alla nota 8, punto 27).

10 — Sentenze 4 dicembre 1986, causa 205/84, Commissione/Germania (Racc. pag. 3755, punto 28), e Commissione/Portogallo (citata alla nota 8, punto 28).

dei servizi sia eventualmente giustificata. La libera prestazione dei servizi, in quanto principio fondamentale del Trattato, può subire limitazioni soltanto per effetto di normative giustificate da motivi imperativi di interesse generale e valide per tutte le persone o le imprese attive sul territorio su cui si esercita la sovranità dello Stato membro ospitante. Inoltre, la normativa nazionale in questione si può considerare giustificata soltanto se essa è atta a garantire la realizzazione dello scopo con essa perseguito e non eccede quanto necessario al raggiungimento di questo scopo [11].

27. Non esistono elementi per affermare che le disposizioni elleniche comportano una discriminazione fra i prestatori di servizi in base alla cittadinanza. La distinzione consegue soltanto alla lunghezza del tragitto aereo. In questo modo è soddisfatta la prima delle summenzionate condizioni, secondo la quale la limitazione deve valere per tutte le persone e le imprese.

28. Tuttavia si deve stabilire in quale misura la discriminazione sia giustificata in base a motivi di interesse generale.

29. Il governo greco sostiene che i proventi ottenuti dall'imposizione della tassa vengono impiegati a vantaggio della costruzione e dell'ammodernamento degli aeroporti. Due terzi delle tasse riscosse vengono destinati a quegli aeroporti presso i quali sono stati prelevati ed un terzo resta a disposizione del governo per essere distribuito tra tutti gli aeroporti greci. Tuttavia, come la Commissione giustamente rileva, gli scopi economici, secondo la giurisprudenza, non rappresentano in linea di principio motivi di ordine pubblico, ai sensi dell'art. 46 CE, in grado di giustificare un differente trattamento delle prestazioni nazionali e di quelle transfrontaliere [12]. L'ammodernamento e la costruzione degli aeroporti greci potrebbero venir finanziati altrettanto bene con l'introduzione di una tassa che trattasse in maniera paritaria i trasporti aerei nazionali e quelli intracomunitari.

30. La Commissione menziona come possibile causa di giustificazione il quadro della situazione presentato dall'YPA, secondo cui, nel caso dei voli interni, il numero dei passeggeri trasportati per ogni ora sarebbe più elevato di quello dei voli transfrontalieri.

31. Sul punto si deve in primo luogo constatare che i fatti che sono alla base di tale constatazione non sono pacifici. La Commissione, in ogni caso, pone in dubbio quanto dichiarato dall'YPA e ritiene che il

11 — Sentenze 31 marzo 1993, causa C-19/92, Kraus (Racc. pag. I-1663, punto 32); 30 novembre 1995, causa C-55/94, Gebhard (Racc. pag. I-4165, punto 37); 28 marzo 1996, causa C-272/94, Guiot (Racc. pag. I-1905, punti 11 e 13); 1° febbraio 2001, causa C-108/96, Mac Quen (Racc. pag. I-837, punto 26), nonché 20 febbraio 2001, causa C-205/99, Analir e a. (Racc. pag. I-1271, punti 21 e 25).

12 — Sentenza 25 luglio 1991, causa C-288/89, Collectieve Antennenvoorziening Gouda, detta «Mediawet» (Racc. pag. I-4007, punto 11).

numero dei passaggeri trasportati non dipenda dal genere o dalla durata del volo, bensì dalla stazione aeroportuale dal quale esso viene effettuato. Dall'ordinanza di rinvio e dalle osservazioni dei governi intervenienti e della Commissione non derivano, in ogni caso, sufficienti elementi di giustificazione. Il governo greco non ha presentato ulteriori indicazioni in termini numerici o altri dati di fatto che giustificherebbero un diverso onere di tassazione in base alla lunghezza del tragitto aereo.

32. Si deve piuttosto constatare che al passeggero non viene fornita controprestazione immediata di alcun genere per il contributo che da lui viene riscosso. La tassa serve piuttosto alla costruzione generale ed all'ammodernamento degli aeroporti greci. Il giudice del rinvio constata sul punto che si tratta di una tassa cui non corrisponde alcuna controprestazione.

33. In relazione all'obbligo del governo greco verso la società aeroportuale di Spata, si può rimandare all'argomentazione che precede. Considerazioni di natura economica non sono idonee a giustificare differenti oneri tributari.

34. Come soluzione parziale si deve perciò affermare che la normativa greca in questione è incompatibile con il principio della libera prestazione dei servizi ai sensi dell'art. 49 CE e dell'art. 3, n. 1, del regolamento n. 2408/92.

2. *Interpretazione dell'art. 18 CE — Libera circolazione dei cittadini dell'Unione*

35. Il giudice a quo pone inoltre la questione se l'art. 18 CE debba essere interpretato nel senso che osta ad una normativa nazionale come la normativa greca contestata.

36. Tale questione potrebbe risultare superata alla luce della giurisprudenza esistente sulla relazione tra l'art. 18 CE ed altre disposizioni antidiscriminatorie del Trattato. Nella sentenza nella causa Skanavi e Chryssanthakopoulos la Corte ha dichiarato che l'art. 18 CE, in cui è stabilito in forma generale il diritto di ogni cittadino dell'Unione di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, trova nell'art. 43 CE speciale espressione. Nella misura in cui la fattispecie ricade in una delle disposizioni speciali del Trattato non vi è bisogno di giudicare sull'interpretazione dell'art. 18 CE [13]. Poiché nel presente caso, come sopra evidenziato, l'art. 49 CE si applica ai fatti di causa, risulta superflua qualsiasi presa di posizione relativa all'art. 18 CE.

13 — Sentenza 29 febbraio 1996, causa C-193/94, Skanavi e Chryssanthakopoulos (Racc. pag. I-929, punto 22). Nello stesso senso, v. conclusioni dell'avvocato generale Tizzano presentate il 25 aprile 2002 nella causa C-100/01, Ministre de l'Intérieur/Oteiza Olazabal (Racc. pag. I-10981, paragrafo 18), per quanto riguarda il rapporto tra l'art. 18 e l'art. 39.

37. Soltanto in subordine, per il caso in cui la Corte non dovesse accogliere questo argomento sistematico, va notato che nel presente caso è oltremodo dubbio in che misura l'ambito di applicazione dell'art. 18 CE venga in definitiva in considerazione. Qualora si considerasse questa norma alla lettera e la si intendesse quale diritto di circolare e di soggiornare liberamente in uno degli Stati membri, apparirebbe già problematico stabilire se la disposizione che stiamo esaminando tocchi l'ambito di applicazione dell'art. 18 CE. La disposizione sul tributo in questione non concerne né il soggiorno in Grecia né il diritto di circolare liberamente all'interno di questo Stato membro.

38. L'ambito di applicazione dell'art. 18 CE potrebbe in ogni caso venire in considerazione qualora si intendesse la disposizione come diritto di circolare e di soggiornare liberamente in tutta l'Unione e pertanto anche tra gli Stati membri [14]. Sotto quest'aspetto si deve in primo luogo constatare che la disposizione fiscale controversa non impedisce l'esercizio del diritto di varcare i confini di un altro Stato membro. Esiste, inoltre, la possibilità di lasciare la Grecia con altri mezzi oltre che per via aerea. Non si può tuttavia ammettere che l'art. 18 CE garantisca un illimitato diritto di spostarsi con un determinato mezzo di trasporto da uno Stato membro ad un altro.

39. Tuttavia anche se si fa riferimento al mezzo di trasporto concretamente scelto, si deve osservare che l'esercizio del diritto della libera circolazione tra gli Stati membri viene in ogni caso reso più difficile dal fatto che esso sia possibile soltanto in cambio dell'imposizione di un tributo che è doppio rispetto al caso in cui il diritto alla libera circolazione venga esercitato in Grecia. Tuttavia l'importo della tassa richiesta nella fattispecie, vale a dire EUR 20, sembra essere piuttosto di un'entità trascurabile rispetto al prezzo per il biglietto aereo corrispondente. Esso non rende più oneroso l'esercizio del diritto sancito dall'art. 18 CE in misura tale da far giustificare la tesi secondo cui il diritto a circolare liberamente nell'Unione è stato compromesso.

40. Tuttavia, è soprattutto la seguente considerazione che depone contro l'eventuale inconciliabilità della disposizione relativa al tributo in esame con l'art. 18 CE. La disposizione è una speciale espressione del divieto generale di discriminazione sancito dall'art. 12 CE [15]. Tuttavia la disposizione relativa alla tassa in questione non distingue in base alla nazionalità del passeggero e neppure in base a quella dell'impresa di trasporto. Unico criterio per l'esigibilità è la distanza del volo. Il tributo è preteso indistintamente per tutti i viaggi aerei oltre i 750 km. Questo, tuttavia, è un criterio obiettivo, la cui applicazione non comporta alcuna discriminazione. Di conseguenza, si può constatare che l'art. 18 CE non osta all'applicazione della disposizione fiscale controversa.

14 — In questo senso si è pronunciato l'avvocato generale La Pergola nelle sue conclusioni 1° luglio 1997 presentate nella causa Martínez Sala, sentenza 12 maggio 1998, causa C-85/96 (Racc. pag. I-2691, in particolare pag. I-2694, paragrafo 18).

15 — Sentenza nella causa Martínez Sala (citata alla nota 14, punti 62-63), e sentenza 20 settembre 2001, causa C-184/99, Grzelczyk (Racc. pag. I-6193, punti 30-32).

VII — Conclusione

41. In base alle considerazioni che precedono, suggerisco di risolvere la questione pregiudiziale nel modo seguente:

L'art. 59 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 49 CE) e l'art. 3, n. 1, del regolamento n. 2408/92 del Consiglio devono essere interpretati nel senso che essi ostano all'applicazione di una disposizione nazionale che grava con oneri fiscali diversi voli interni ed intracomunitari, facendo sì che, indirettamente, i voli intracomunitari risultino onerati di un importo doppio rispetto ai voli interni allo Stato membro.