SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

21 dicembre 2011 *

Nel procedimento C-366/10,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dalla High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Regno Unito), con decisione 8 luglio 2010, pervenuta in cancelleria il 22 luglio 2010, nella causa

Air Transport Association of America,

American Airlines Inc.,

Continental Airlines Inc.,

United Airlines Inc.

contro

Secretary of State for Energy and Climate Change,

* Lingua processuale: l'inglese.

con l'intervento di:

International Air Transport Association (IATA),

National Airlines Council of Canada (NACC),

Aviation Environment Federation,

WWF-UK,

European Federation for Transport and Environment,

Environmental Defense Fund,

Earthjustice,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot e dalla sig.ra A. Prechal, presidenti di sezione, dal sig. A. Rosas, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, dai sigg. E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen, dalla sig.ra C. Toader (relatore) e dal sig. E. Jarašiūnas, giudici,

avvocato generale: sig.ra J. Kokott,
cancelliere: sig.ra M. Ferreira, amministratore principale,

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 5 luglio 2011,

considerate le osservazioni presentate:

— per la Air Transport Association of America, la American Airlines Inc., la Continental Airlines Inc. e la United Airlines Inc., dal sig. D. Wyatt, QC, dai sigg. M. Hoskins e M. Chamberlain, barristers, incaricati dal sig. D. Das, solicitor;

— per la International Air Transport Association (IATA) ed il National Airlines Council of Canada (NACC), dal sig. C. Quigley, QC;

— per la Aviation Environment Federation, il WWF-UK, la European Federation for Transport and Environment, l'Environmental Defense Fund ed Earthjustice, dal sig. J. Turner, QC, e dalla sig.ra L. John, barrister, incaricati dalla sig.ra K. Harrison, solicitor;

— per il governo del Regno Unito, dal sig. L. Seeboruth, in qualità di agente, assistito dal sig. S. Wordsworth, barrister;

— per il governo belga, dal sig. T. Materne, in qualità di agente;

— per il governo danese, dal sig. C. Vang, in qualità di agente;

— per il governo tedesco, dai sigg. T. Henze, J. Möller e N. Graf Vitzthum, in qualità di agenti;

— per il governo spagnolo, dal sig. M. Muñoz Pérez, in qualità di agente;

— per il governo francese, dai sigg. G. de Bergues, S. Menez e M. Perrot, in qualità di agenti;

— per il governo italiano, dalla sig.ra G. Palmieri, in qualità di agente, assistita dal sig. P. Gentili, avvocato dello Stato;

— per il governo dei Paesi Bassi, dalla sig.ra C. Wissels e dal sig. J. Langer, in qualità di agenti;

— per il governo austriaco, dalla sig.ra C. Pesendorfer, in qualità di agente;

— per il governo polacco, dai sigg. M. Szpunar e M. Nowacki nonché dalla sig.ra K. Zawisza, in qualità di agenti;

— per il governo svedese, dalla sig.ra A. Falk, in qualità di agente;

— per il governo islandese, dalla sig.ra I. Lind Sæmundsdóttir, in qualità di agente;

— per il governo norvegese, dalla sig.ra K. Moe Winther e dal sig. M. Emberland, in qualità di agenti;

— per il Parlamento europeo, dalle sig.re I. Anagnostopoulou e R. Kaškina nonché dal sig. A. Troupiotis, in qualità di agenti;

— per il Consiglio dell'Unione europea, dalle sig.re K. Michoel, E. Karlsson e A. Westerhof Löfflerová, in qualità di agenti;

— per la Commissione europea, dai sigg. E. White, K. Simonsson e K. Mifsud-Bonnici, nonché dalla sig.ra S. Boelaert, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 6 ottobre 2011,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte, da un lato, sulle condizioni per l'invocabilità di taluni principi di diritto internazionale consuetudinario e di talune norme di accordi internazionali nell'ambito di un rinvio pregiudiziale per esame di validità e, dall'altro, sulla validità, alla luce del diritto internazionale pattizio e consuetudinario, della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 19 novembre 2008, 2008/101/CE, che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di includere le attività di trasporto aereo nel sistema comunitario di scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra (GU 2009, L 8, pag. 3).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una lite che oppone la Air Transport Association of America, la American Airlines Inc., la Continental Airlines Inc. e la United Airlines Inc. (in prosieguo, congiuntamente: la «ATA e a.») al Secretary of State for Energy and Climate Change, e avente ad oggetto la validità delle misure di attuazione della direttiva 2008/101 adottate dal Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord.

I — Contesto normativo

A — *Diritto internazionale*

1. La Convenzione di Chicago

3 La Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale, firmata a Chicago (Stati Uniti) il 7 dicembre 1944 (in prosieguo: la «Convenzione di Chicago»), è stata ratificata da tutti gli Stati membri dell'Unione europea, ma quest'ultima non ne è parte contraente. Detta convenzione ha istituito l'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (ICAO), la quale, ai sensi dell'art. 44 della convenzione stessa, ha l'obiettivo di elaborare i principi e le tecniche della navigazione aerea internazionale, nonché quello di promuovere la creazione dei trasporti aerei internazionali e di stimolarne lo sviluppo.

4 L'art. 1 della Convenzione di Chicago stabilisce quanto segue:

«Gli Stati contraenti riconoscono che ogni Stato ha la sovranità piena ed esclusiva sullo spazio aereo al disopra del suo territorio».

5 L'art. 11 della medesima convenzione, intitolato «Applicabilità delle norme sulla navigazione aerea», così dispone:

«Ferme restando le disposizioni della presente Convenzione, le leggi e i regolamenti di uno Stato contraente che disciplinano l'entrata e l'uscita dal suo territorio degli aeromobili adibiti alla navigazione aerea internazionale, o che regolano l'esercizio e la navigazione di detti aeromobili all'interno del suo territorio, sono applicabili, senza distinzione di nazionalità, agli aeromobili di tutti gli Stati contraenti; tali aeromobili dovranno conformarsi alle leggi ed ai regolamenti suddetti all'entrata, all'uscita e all'interno del territorio di questo Stato».

6 L'art. 12 della citata convenzione, dal titolo «Norme aeronautiche», recita:

«Ogni Stato contraente si obbliga a prendere provvedimenti per garantire che ogni aeromobile che sorvola il suo territorio o che manovra al disopra di esso, come pure ogni aeromobile munito di contrassegno della sua nazionalità, dovunque esso si trovi, si conformi alle norme e ai regolamenti ivi vigenti relativi al volo e alle manovre degli aeromobili. Ogni Stato contraente si obbliga ad uniformare, per quanto possibile, i propri regolamenti in materia a quelli che potranno essere stabiliti in applicazione della presente Convenzione. Sull'alto mare, le norme vigenti sono quelle stabilite ai sensi della presente Convenzione. Ogni Stato contraente si impegna a procedere contro chiunque contravvenga ai regolamenti applicabili».

7 L'art. 15 della medesima convenzione, intitolato «Diritti aeroportuali e altre analoghe imposizioni», ha il seguente tenore:

«Ogni aeroporto situato in uno Stato contraente e aperto per uso pubblico agli aeromobili di questo Stato è aperto anche, a condizioni uniformi (...), agli aeromobili di tutti gli altri Stati contraenti. (...)

I diritti che uno Stato contraente può riscuotere o permettere di riscuotere per l'utilizzazione dei suddetti aeroporti, impianti e servizi di navigazione aerea da parte degli aeromobili di un altro Stato contraente non debbono superare:

(...)

b) per gli aeromobili impiegati in servizi aerei internazionali regolari, i diritti che verrebbero pagati dai propri aeromobili nazionali adibiti a servizi aerei internazionali analoghi.

Tutti questi diritti debbono essere pubblicati e comunicati all'[ICAO], restando inteso che, su reclamo di uno Stato contraente interessato, i diritti imposti per l'utilizzazione degli aeroporti e di altri impianti e servizi sono sottoposti all'esame del Consiglio, il quale redige un rapporto e formula raccomandazioni al riguardo all'attenzione dello Stato o degli Stati interessati. Nessuno Stato contraente applicherà diritti, tasse o altri oneri per il mero diritto di transito o di entrata nel suo territorio o di uscita dallo stesso di qualsivoglia aeromobile di uno Stato contraente, ovvero di persone o beni a bordo del medesimo».

8 L'art. 17 della Convenzione di Chicago prevede che «[g]li aeromobili hanno la nazionalità dello Stato nel quale sono immatricolati».

9 L'art. 24, lett. a), della citata convenzione è formulato nei seguenti termini:

«Gli aeromobili in volo verso il territorio di un altro Stato contraente oppure provenienti da esso o in transito sullo stesso sono temporaneamente esenti da dazi, con la riserva di quanto dispongono i regolamenti doganali di tale Stato. I carburanti, gli oli

lubrificanti, i pezzi di ricambio, le dotazioni abituali e le provviste di bordo che si trovano in un aeromobile di uno Stato contraente al suo arrivo nel territorio di un altro Stato contraente e che si trovano ancora a bordo al momento della sua partenza da questo territorio, sono esenti da dazi doganali, spese di visita o altri diritti e oneri del genere, sia nazionali che locali. (...)».

2. Il Protocollo di Kyoto

10 Il 9 maggio 1992 è stata adottata a New York la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (in prosieguo: la «Convenzione quadro»), il cui obiettivo ultimo è di stabilizzare le concentrazioni di gas a effetto serra nell'atmosfera ad un livello che impedisca qualsiasi pericolosa perturbazione di origine antropica del sistema climatico. L'11 dicembre 1997 le parti della Convenzione quadro hanno adottato, sulla base di quest'ultima, il Protocollo di Kyoto annesso alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (in prosieguo: il «Protocollo di Kyoto»), che è entrato in vigore il 16 febbraio 2005. L'Unione è parte contraente di queste due convenzioni.

11 L'obiettivo del Protocollo di Kyoto è di ridurre, nel corso del periodo 2008-2012, il totale delle emissioni di sei gas a effetto serra, tra i quali il biossido di carbonio (in prosieguo: il «CO_2»), di almeno il 5 % rispetto al livello di tali emissioni per l'anno 1990. Le parti contemplate dall'allegato I della Convenzione quadro si impegnano affinché le loro emissioni di gas a effetto serra non superino una percentuale loro assegnata da detto Protocollo, con possibilità per le parti stesse di adempiere congiuntamente i propri obblighi. L'impegno complessivo assunto dall'Unione e dai suoi Stati membri ai sensi del Protocollo di Kyoto riguarda una riduzione totale delle emissioni di gas a effetto serra dell'8 % rispetto al livello di tali emissioni per l'anno 1990 durante il periodo sopra indicato.

12 L'art. 2, n. 2, del Protocollo di Kyoto dispone quanto segue:

«Le Parti incluse nell'Allegato I cercheranno di limitare o ridurre le emissioni di gas ad effetto serra non inclusi nel protocollo di Montreal generati da combustibili utilizzati nel trasporto aereo e marittimo, operando con l'[ICAO] e l'Organizzazione Internazionale Marittima».

3. L'Accordo sui trasporti aerei tra la Comunità europea e gli Stati Uniti

13 In data 25 e 30 aprile 2007, la Comunità europea e i suoi Stati membri, da un lato, e gli Stati Uniti d'America, dall'altro, hanno concluso un Accordo sui trasporti aerei destinato in particolare ad ampliare le opportunità del trasporto aereo internazionale aprendo i mercati e massimizzando i vantaggi per i consumatori, le compagnie aeree, i lavoratori e le comunità sulle due sponde dell'Atlantico. A questo proposito, il Consiglio dell'Unione europea ed i rappresentanti dei governi degli Stati membri dell'Unione, riuniti in sede di Consiglio, hanno adottato la decisione 25 aprile 2007, 2007/339/CE, concernente la firma e l'applicazione provvisoria dell'accordo suddetto (GU L 134, pag. 1).

14 Successivamente, il Consiglio e i rappresentanti dei governi degli Stati membri dell'Unione, riuniti in sede di Consiglio, hanno adottato la decisione 24 giugno 2010, 2010/465/UE, concernente la firma e l'applicazione provvisoria del protocollo di modifica dell'accordo sui trasporti aerei tra gli Stati Uniti d'America, da un lato, e la

Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro (GU L 223, pag. 1). I «considerando» 1-6 di tale decisione hanno il seguente tenore:

«(1) l'accordo sui trasporti aerei (...) comprendeva l'obbligo per entrambe le parti di avviare dei negoziati di seconda fase.

(2) In conseguenza dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona il 1º dicembre 2009, l'Unione europea ha sostituito ed è succeduta alla Comunità europea.

(3) La Commissione ha negoziato, per conto dell'Unione e degli Stati membri, un protocollo di modifica dell'[Accordo sui trasporti aerei] (il "protocollo") conformemente all'articolo 21 di tale accordo.

(4) Il protocollo è stato siglato il 25 marzo 2010.

(5) Il protocollo è pienamente coerente con la legislazione dell'Unione e, in particolare, con il sistema UE di scambio delle quote di emissione [in prosieguo: il "sistema di scambio di quote"].

(6) Il protocollo negoziato dalla Commissione dovrebbe essere firmato e applicato in via provvisoria dall'Unione e dagli Stati membri, nella misura consentita dal diritto interno, fatta salva la sua eventuale conclusione in una data successiva».

15 L'art. 1, n. 3, della decisione 2010/465 stabilisce che, «[i]n attesa della sua entrata in vigore, il protocollo è applicato in via provvisoria dall'Unione e dai suoi Stati membri, nella misura consentita [dal] diritto interno, a decorrere dalla data della firma».

16 L'art. 1, punto 9, dell'Accordo sui trasporti aerei, come modificato dal protocollo (in prosieguo: l'«Accordo "open skies"»), prevede che, ai fini dell'accordo stesso e salvo disposizione contraria, il termine «territorio» designa, «nel caso degli Stati Uniti, le aree territoriali (continentali e insulari), le acque interne ed il mare territoriale sotto la loro sovranità o giurisdizione e, nel caso della Comunità europea e dei suoi Stati membri, le aree territoriali (continentali e insulari), le acque interne e il mare territoriale ai quali si applica il trattato che istituisce la Comunità europea e alle condizioni sancite da tale trattato e da ogni strumento che dovesse succedergli».

17 Sotto il titolo «Eque e pari opportunità», l'art. 2 dell'Accordo «open skies» recita:

«Ciascuna parte accorda alle compagnie aeree di entrambe le parti eque e pari opportunità di competere nella fornitura del trasporto aereo internazionale disciplinato dal presente accordo».

18 L'art. 3, nn. 2, 4 e 5, del medesimo accordo dispone così:

«2. Ciascuna compagnia aerea può, su uno o su tutti i collegamenti, a sua scelta:

a) operare voli in una sola o nelle due direzioni;

b) combinare numeri di volo diversi su un unico aeromobile;

c) servire punti situati prima, punti intermedi e punti situati oltre, nonché punti nei territori delle parti in qualsiasi combinazione e in qualsiasi ordine;

d) omettere scali in qualsiasi punto;

e) trasferire traffico da uno qualsiasi dei propri aeromobili ad un qualsiasi altro suo aeromobile in qualsiasi punto;

f) servire punti situati prima di qualsiasi punto del proprio territorio con o senza cambio di aeromobile o di numero di volo e offrire e pubblicizzare tali servizi al pubblico come servizi diretti;

g) effettuare scali in qualsiasi punto tanto all'interno quanto all'esterno del territorio di una delle parti;

h) trasportare traffico in transito attraverso il territorio dell'altra parte;

i) combinare il traffico sullo stesso aeromobile indipendentemente dalla sua origine,

senza limiti di direzione né limiti geografici e senza perdita di qualsivoglia diritto di trasportare traffico concesso dal presente accordo.

(…)

4. Ciascuna parte accorda a ciascuna compagnia aerea la facoltà di determinare la frequenza e la capacità del trasporto aereo internazionale che essa offre in base a considerazioni commerciali di mercato. In virtù di tale diritto, nessuna delle parti limita unilateralmente il volume del traffico, la frequenza o la regolarità del servizio né il tipo o i tipi di aeromobili operati dalle compagnie aeree dell'altra parte, né impone la notificazione ufficiale di orari, programmi di voli charter o piani operativi da parte delle compagnie aeree dell'altra parte, salvo che per motivi doganali, tecnici, operativi o ambientali (in coerenza con quanto disposto dall'articolo 15) a condizioni uniformi in coerenza con l'articolo 15 della convenzione [di Chicago].

5. Tutte le compagnie aeree possono effettuare trasporti aerei internazionali senza alcun limite in relazione al cambiamento, in qualsiasi punto, del tipo o numero di aeromobil[i] operat[i] (...)».

19 L'art. 7, n. 1, dell'Accordo «open skies», intitolato «Applicazione della legislazione», enuncia quanto segue:

«Le disposizioni legislative e regolamentari di una parte che disciplinano l'ammissione o la partenza dal proprio territorio di aeromobili impiegati nella navigazione aerea internazionale o l'esercizio e la navigazione di tali aeromobili durante la permanenza all'interno del proprio territorio si applicano agli aeromobili utilizzati dalle compagnie aeree dell'altra parte e devono essere osservate da tali aeromobili all'entrata, all'uscita e durante la permanenza nel territorio della prima parte».

20 L'art. 10 del medesimo accordo stabilisce, in particolare, che le compagnie aeree di ciascuna parte hanno il diritto di stabilire uffici nel territorio dell'altra parte ai fini della promozione e della vendita di servizi di trasporto aereo e di attività connesse. Esse hanno anche il diritto di procedere alla vendita, in qualsiasi valuta liberamente convertibile, di servizi aerei nel territorio dell'altra parte, direttamente e/o indirettamente, a loro discrezione, tramite agenti o altri intermediari da esse nominati. Inoltre, ai sensi del medesimo articolo, le compagnie aeree di ciascuna parte possono pagare in una valuta liberamente convertibile le spese effettuate nel territorio dell'altra parte,

segnatamente quelle per l'acquisto di carburante. Oltre a ciò, dette compagnie possono stipulare accordi di cooperazione commerciale, segnatamente accordi di «blocked space» o di «code sharing», nonché, a determinate condizioni, accordi di affiliazione commerciale (franchising) o di impiego del marchio (branding) ed accordi per la fornitura di aeromobili con equipaggio destinati al trasporto aereo internazionale.

21 L'art. 11 dell'Accordo «open skies», riguardante i dazi doganali e altre tasse, dispone:

«1. All'arrivo nel territorio di una parte, gli aeromobili utilizzati per il trasporto aereo internazionale dalle compagnie aeree dell'altra parte, le dotazioni normali, di bordo e di terra, il carburante, i lubrificanti, il materiale tecnico di consumo, i pezzi di ricambio (compresi i motori), le provviste di bordo (compresi, a titolo di esempio, viveri, bevande, bevande alcoliche, tabacco ed altri prodotti destinati alla vendita o al consumo dei passeggeri, in quantità limitate, durante il volo), nonché altri articoli destinati o utilizzati esclusivamente durante l'esercizio o la manutenzione dell'aeromobile utilizzato nel trasporto aereo internazionale sono esenti, su base di reciprocità, da tutte le restrizioni alle importazioni, imposte sulla proprietà e sul capitale, dazi doganali, accise, diritti ed oneri analoghi che sono a) imposti dalle autorità nazionali o dalla Comunità europea e b) non sono basati sul costo dei servizi forniti, purché dette attrezzature e dotazioni rimangano a bordo dell'aeromobile.

2. Su base di reciprocità, sono parimenti esenti dalle imposte, tasse, dazi, diritti e oneri di cui al paragrafo 1 del presente articolo, ad eccezione degli oneri corrispondenti al costo dei servizi prestati:

(...)

c) carburante, lubrificanti e materiale tecnico di consumo introdotto o fornito nel territorio di una parte per essere utilizzato nell'aeromobile di una compagnia aerea dell'altra parte utilizzato nel trasporto aereo internazionale, anche quando tali forniture sono destinate ad essere utilizzate in un tratto della rotta sopra il territorio della parte nella quale sono state imbarcate;

(…)».

22 L'art. 15 dell'accordo di cui trattasi, dal titolo «Ambiente», reca la seguente formulazione:

«1. Le parti riconoscono l'importanza della protezione dell'ambiente in sede di definizione e attuazione della politica dell'aviazione internazionale. Le parti riconoscono che, nel quadro dello sviluppo della politica dell'aviazione internazionale, i costi e i benefici delle misure dirette a proteggere l'ambiente devono essere attentamente valutati, e, ove opportuno, propongono congiuntamente soluzioni globali efficaci. Pertanto, le parti intendono lavorare insieme per limitare o ridurre, in modo economicamente ragionevole, l'impatto dell'aviazione internazionale sull'ambiente.

2. Quando valuta la possibilità di adottare misure ambientali proposte a livello regionale, nazionale o locale, ciascuna delle parti deve prendere in considerazione il loro possibile impatto negativo sull'esercizio dei diritti contemplati dal presente accordo e, qualora le suddette misure vengano adottate, deve prendere le opportune iniziative per attenuare il loro impatto negativo. Su richiesta di una delle parti, l'altra parte deve fornire una descrizione di tale valutazione e delle fasi di attenuazione dell'impatto negativo.

3. Quando sono stabilite misure ambientali, sono osservate le norme ambientali applicabili all'aviazione adottate dall'[ICAO] negli allegati della convenzione [di

Chicago], salvo qualora siano state notificate differenze. Le parti applicano tutte le misure ambientali che incidono sui servizi aerei contemplat[i] dal presente accordo a norma dell'articolo 2 e dell'articolo 3, paragrafo 4, dell'accordo stesso.

4. Le parti ribadiscono l'impegno degli Stati membri e degli Stati Uniti ad applicare il principio di "approccio equilibrato".

(...)

6. Le parti accettano e incoraggiano lo scambio di informazioni e il dialogo regolare tra esperti, in particolare tramite i canali di comunicazione esistenti, per migliorare la cooperazione, conformemente alle disposizioni legislative e regolamentari applicabili, ponendo attenzione alle incidenze ambientali dell'aviazione internazionale e alle soluzioni per la loro attenuazione, tra cui:

(...)

e) scambio di opinioni su questioni e opzioni in occasione di forum internazionali dedicati agli effetti ambientali dell'aviazione, tra cui, ove opportuno, il coordinamento delle posizioni.

7. Se richiesto dalle parti, il comitato misto, assistito dagli esperti, deve lavorare per sviluppare raccomandazioni concernenti le questioni di una possibile sovrapposizione e dell'uniformità delle misure basate sul mercato riguardanti le emissioni dell'aviazione attuate dalle parti con l'intenzione di evitare la duplicazione di misure e di costi e di ridurre, per quanto possibile, il carico amministrativo gravante sulle compagnie

aeree. L'attuazione di tali raccomandazioni è soggetta all'approvazione interna o alla ratifica che può essere eventualmente richiesta da ciascuna delle parti.

8. Se ritiene che una questione relativa alla protezione dell'ambiente nel settore dell'aviazione [— comprese, in particolare, eventuali nuove misure proposte —] sollevi preoccupazioni in rapporto all'applicazione o all'attuazione del presente accordo, ciascuna parte contraente può chiedere una riunione del comitato misto di cui all'articolo 18 allo scopo di esaminare la questione e individuare risposte adeguate alle preoccupazioni che risultino fondate».

23 A norma dell'art. 19, n. 1, dell'Accordo «open skies», qualsiasi controversia relativa all'applicazione o all'interpretazione di tale accordo può, a certe condizioni e qualora non sia stata risolta mediante una riunione del comitato misto, essere sottoposta per decisione a una persona o ad un organismo che le parti stesse hanno convenuto. Qualora le parti non si accordino in tal senso, la controversia è sottoposta, a richiesta di una di esse, ad un arbitrato in conformità della procedura descritta nel medesimo art. 19.

B — *Diritto dell'Unione*

24 Il Consiglio ha adottato, da un lato, la decisione 15 dicembre 1993, 94/69/CEE, concernente la conclusione della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (GU 1994, L 33, pag. 11), e, dall'altro, la decisione 25 aprile 2002, 2002/358/CE, riguardante l'approvazione, a nome della Comunità europea, del protocollo di Kyoto allegato alla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e l'adempimento congiunto dei relativi impegni (GU L 130, pag. 1). A mente dell'art. 2, primo comma, di quest'ultima decisione, l'Unione e i suoi Stati membri adempiono congiuntamente gli impegni da essi assunti in virtù del Protocollo di Kyoto.

25 Ritenendo che gli scambi di diritti di emissione di gas a effetto serra costituiranno, insieme ad altre misure, uno dei cardini fondamentali della strategia comunitaria di lotta contro il cambiamento climatico, la Commissione ha presentato, l'8 marzo 2000, il Libro verde sullo scambio dei diritti di emissione di gas ad effetto serra all'interno dell'Unione europea [COM(2000) 87 def.].

1. La direttiva 2003/87/CE

26 Sulla base dell'art. 175, n. 1, CE è stata adottata la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 13 ottobre 2003, 2003/87/CE, 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).

27 A termini del suo quinto «considerando», tale direttiva mira a contribuire ad un più efficace adempimento degli impegni a ridurre le emissioni antropiche di gas a effetto serra assunti dall'Unione e dai suoi Stati membri nell'ambito del Protocollo di Kyoto, ai sensi della decisione 2002/358, mediante un efficiente mercato europeo delle quote di emissione di gas a effetto serra (in prosieguo: le «quote»), con la minor riduzione possibile dello sviluppo economico e dell'occupazione.

28 Secondo il ventitreesimo «considerando» della citata direttiva, lo scambio di quote dovrebbe «far parte di un pacchetto organico e coerente di politiche e di misure realizzate a livello di Stati membri e della Comunità». Come precisato nella prima frase del venticinquesimo «considerando» della medesima direttiva, «[l]e politiche e le misure dovrebbero essere attuate a livello di Comunità e di Stati membri in tutti i settori dell'economia dell'Unione europea e non soltanto nei settori dell'industria e dell'energia, così da generare sostanziali riduzioni delle emissioni».

29 L'art. 1 della direttiva 2003/87 definisce l'oggetto di quest'ultima nei seguenti termini:

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

30 Ai sensi dell'art. 2, n. 1, della direttiva 2003/87, tale direttiva si applica alle emissioni provenienti dalle attività indicate nel suo allegato I e ai sei gas a effetto serra elencati nel suo allegato II, tra i quali è compreso il CO_2.

2. La direttiva 2008/101

31 La direttiva 2003/87 prevede, all'art. 30, n. 2, che, sulla base dell'esperienza acquisita nella sua applicazione, la Commissione doveva redigere, per il 30 giugno 2006, un rapporto, eventualmente accompagnato da proposte, sull'applicazione della direttiva medesima, nel quale essa avrebbe verificato, in particolare, «il modo e l'opportunità di modificare l'allegato I allo scopo di includervi altri importanti settori, fra cui quello chimico, dell'alluminio e dei trasporti, e altre attività ed emissioni di altri gas a effetto serra elencate nell'allegato II onde migliorare ulteriormente l'efficienza economica del sistema».

32 A questo proposito, il legislatore dell'Unione ha adottato la direttiva 2008/101, che modifica la direttiva 2003/87 includendo il trasporto aereo nel sistema di scambio di quote.

33 I considerando 8-11, 14, 17 e 21 della direttiva 2008/101 hanno il seguente tenore:

«(8) Il protocollo di Kyoto [annesso alla Convenzione quadro] (...) impone ai paesi sviluppati di limitare o ridurre le emissioni dei gas ad effetto serra non inclusi nel protocollo di Montreal [relativo alle sostanze che riducono lo strato di ozono] generati dal trasporto aereo, operando con l'[ICAO].

(9) Anche se la Comunità non è parte contraente della [Convenzione di Chicago] (...), tutti gli Stati membri lo sono e sono membri dell'ICAO. Gli Stati membri continuano a sostenere, con altri Stati all'interno dell'ICAO, le iniziative volte a mettere a punto misure, strumenti di mercato compresi, per affrontare l'impatto del trasporto aereo sui cambiamenti climatici. Alla sesta riunione del comitato ICAO sulla protezione dell'ambiente nel settore aereo, tenutasi nel 2004, si è giunti alla conclusione che un sistema di scambio delle emissioni concepito appositamente per il settore aereo e fondato su un nuovo strumento giuridico predisposto sotto la responsabilità dell'ICAO non fosse sufficientemente interessante e che fosse dunque preferibile non proseguire in tale direzione. Per questo motivo la risoluzione A35-5 della 35ª assemblea dell'ICAO, svoltasi nel settembre del 2004, non ha proposto un nuovo strumento giuridico, bensì ha sostenuto uno scambio aperto delle quote di emissione e la possibilità che gli Stati tengano conto delle emissioni prodotte dai trasporti aerei internazionali nel contesto dei rispettivi sistemi di scambio delle emissioni. Nell'appendice L della risoluzione A36-22 della 36ª assemblea dell'ICAO, svoltasi nel settembre del 2007, si esortano gli Stati contraenti a non applicare sistemi per lo scambio di emissioni nei confronti degli operatori aerei di altri Stati contraenti, salvo accordo reciproco di questi Stati. Ricordando che la convenzione di Chicago riconosce espressamente il diritto di ciascuna parte contraente di applicare senza discriminazioni le proprie leggi e i propri regolamenti agli aeromobili di tutti gli Stati, gli Stati membri della Comunità europea e altri 15 Stati europei hanno espresso una riserva sulla risoluzione e si sono riservati il diritto, ai sensi della convenzione di Chicago, di [adottare] e applicare, senza discriminazioni,

misure di mercato a tutti gli operatori aerei di tutti gli Stati che forniscono servizi verso, a partire da o nel loro territorio.

(10) Il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente, istituito dalla decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (...), stabiliva che la Comunità individuasse e intraprendesse azioni specifiche per ridurre le emissioni di gas a effetto serra nel settore dell'aviazione se, entro il 2002, non fossero state approvate azioni analoghe in seno all'ICAO. Nelle conclusioni dell'ottobre 2002, del dicembre 2003 e dell'ottobre 2004, il Consiglio ha ripetutamente invitato la Commissione a proporre azioni per ridurre l'impatto del trasporto aereo internazionale sui cambiamenti climatici.

(11) È opportuno che a livello di Comunità e di Stati membri siano attuate politiche e misure in tutti i settori dell'economia comunitaria, così da generare le significative riduzioni necessarie. Se l'impatto del settore aereo in termini di cambiamenti climatici continua ad aumentare al ritmo attuale, le riduzioni ottenute in altri settori per combattere i cambiamenti climatici saranno seriamente compromesse.

(...)

(14) L'obiettivo delle modifiche apportate alla direttiva 2003/87/CE dalla presente direttiva è quello di ridurre l'impatto esercitato dal trasporto aereo sui cambiamenti climatici inserendo le emissioni prodotte dalle attività di questo modo di trasporto nel sistema comunitario di scambio delle quote.

(...)

(17) La Comunità e i suoi Stati membri dovrebbero proseguire i loro sforzi al fine di pervenire ad un accordo sulle misure globali per ridurre le emissioni di gas ad effetto serra provenienti dal settore dell'aviazione. Il sistema comunitario potrebbe servire come modello da applicare su scala mondiale per lo scambio di quote di emissioni. La Comunità e i suoi Stati membri dovrebbero restare in contatto con le parti terze nel corso dell'applicazione della presente direttiva e stimolare i paesi terzi ad adottare misure equivalenti. Se un paese terzo adotta misure con effetti ambientali almeno equivalenti a quelli della presente direttiva in termini di riduzione dell'impatto climatico dei voli verso la Comunità, la Commissione dovrebbe valutare le opzioni disponibili per provvedere ad un'interazione ottimale tra il sistema comunitario e le misure del paese in questione, dopo averlo consultato. I sistemi di scambio di quote di emissioni sviluppati in paesi terzi [stanno iniziando a fornire] un'interazione ottimale con il sistema comunitario per quanto riguarda la loro copertura dell'aviazione. Gli accordi bilaterali per collegare il sistema comunitario ad altri sistemi di scambio di quote di emissioni onde costituire un sistema comune o tenere in conto le misure equivalenti per evitare una doppia regolamentazione possono rappresentare un passo verso accordi globali. In caso di conclusione di siffatti accordi bilaterali, la Commissione può rettificare i tipi di attività aviatorie comprese nel sistema comunitario, con inclusione degli adeguamenti risultanti della quantità complessiva di quote da assegnare agli operatori aerei.

(…)

(21) La piena armonizzazione della percentuale di quote assegnate a titolo gratuito a tutti gli operatori aerei partecipanti al sistema comunitario è opportuna al fine di assicurare parità di condizioni agli operatori aerei, dato che ciascun operatore aereo sarà disciplinato da un unico Stato membro per tutte le attività di trasporto verso l'Unione europea, in provenienza da essa e al suo interno, e dalle disposizioni di non discriminazione contenute negli accordi bilaterali per i servizi aerei conclusi con paesi terzi».

34 A norma dell'art. 1, punto 4, della direttiva 2008/101, la direttiva 2003/87 contiene ora un capo II recante le disposizioni che seguono:

«Capo II

Trasporti aerei

Articolo 3 bis

Ambito di applicazione

Le disposizioni del presente capo si applicano all'assegnazione e al rilascio di quote per le attività di trasporto aereo elencate nell'allegato I.

(…)

Articolo 3 quater

Quantità totale di quote assegnate al trasporto aereo

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 indicato all'articolo 11, paragrafo 2, che ha inizio il 1° gennaio 2013 e, in mancanza di modifiche in seguito al riesame di cui all'articolo 30, paragrafo 4, per ogni periodo successivo, 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.

(...)

Articolo 3 quinquies

Metodo di assegnazione delle quote al trasporto aereo mediante vendita all'asta

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

2. A decorrere dal 1° gennaio 2013 è messo all'asta il 15 % delle quote. Tale percentuale può essere aumentata nel quadro del riesame generale della presente direttiva.

3. È adottato un regolamento contenente le modalità precise per la vendita all'asta, da parte degli Stati membri, delle quote che non devono essere rilasciate a titolo gratuito ai sensi dei paragrafi 1 e 2 del presente articolo o dell'articolo 3 septies, paragrafo 8. Il numero di quote che ogni Stato membro mette all'asta per ciascun periodo è proporzionale alla percentuale ad esso imputabile delle emissioni complessive attribuite al trasporto aereo di tutti gli Stati membri per l'anno di riferimento (...).

(...)

4. Spetta agli Stati membri stabilire l'uso che deve essere fatto dei proventi derivanti dalla vendita all'asta di quote. Tali proventi dovrebbero essere utilizzati per lottare contro i cambiamenti climatici nell'Unione europea e nei paesi terzi, anche per ridurre le emissioni di gas a effetto serra, per favorire l'adattamento agli effetti dei cambiamenti climatici nell'Unione europea e nei paesi terzi, segnatamente nei paesi in via di sviluppo, per finanziare la ricerca e lo sviluppo ai fini dell'attenuazione e dell'adattamento, anche, in particolare, nel settore dell'aeronautica e del trasporto aereo, per ridurre le emissioni attraverso modi di trasporto scarsamente inquinanti e per coprire i costi di gestione del sistema comunitario. Si dovrebbe ricorrere alla prassi della messa all'asta anche per finanziare il Fondo globale per l'efficienza energetica e le energie rinnovabili nonché misure finalizzate a combattere la deforestazione.

(...)

Articolo 3 sexies

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. (...)

(...)».

35 L'art. 1, punto 10, lett. b), della direttiva 2008/101 prevede l'inserimento, nell'art. 12 della direttiva 2003/87, di un paragrafo 2 bis così formulato:

«Gli Stati membri di riferimento si accertano [che], entro il 30 aprile di ogni anno, (...) 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, come verificate a norma dell'articolo 15. Gli Stati membri garantiscono che le quote restituite conformemente al presente paragrafo siano successivamente cancellate».

36 Ai sensi dell'art. 1, punto 14, lett. b), della direttiva 2008/101, i paragrafi 2 e 3 dell'art. 16 della direttiva 2003/87 sono sostituiti dai seguenti:

«2. Gli Stati membri assicurano la pubblicazione dei nomi dei gestori e degli operatori aerei che hanno violato i requisiti per la restituzione di quote di emissioni sufficienti a norma della presente direttiva.

3. Gli Stati membri provvedono affinché il gestore o l'operatore aereo che, entro il 30 aprile di ogni anno, non restituisce un numero di quote di emissioni sufficiente a coprire le emissioni rilasciate durante l'anno precedente sia obbligato a pagare un'ammenda per le emissioni in eccesso. Per ciascuna tonnellata di biossido di carbonio equivalente emessa per la quale il gestore non ha restituito le quote di emissione, l'ammenda per le emissioni in eccesso corrisponde a 100 EUR. Il pagamento dell'ammenda per le emissioni in eccesso non dispensa il gestore [o l'operatore aereo] dall'obbligo di restituire un numero di quote di emissioni corrispondente a tali emissioni in eccesso all'atto della restituzione delle quote relative alle emissioni dell'anno civile seguente».

37 Inoltre, l'art. 1, punto 14, lett. c), della direttiva 2008/101 prevede in particolare che all'art. 16 della direttiva 2003/87 sia aggiunto un paragrafo 5 dal seguente tenore:

«Se un operatore aereo non rispetta le prescrizioni della presente direttiva nemmeno in seguito all'imposizione di misure coercitive, il suo Stato membro di riferimento può chiedere alla Commissione di decidere di imporgli un divieto [di esercizio dell'attività]».

38 L'art. 1, punto 18, della direttiva 2008/101 inserisce nella direttiva 2003/87 un articolo 25 bis, intitolato «Provvedimenti adottati da paesi terzi per ridurre l'impatto del trasporto aereo sui cambiamenti climatici», il cui tenore è il seguente:

«1. Qualora un paese terzo adotti provvedimenti finalizzati a ridurre l'impatto, in termini di cambiamenti climatici, dei voli in partenza dal proprio territorio e diretti verso la Comunità, la Commissione, dopo essersi consultata con tale paese terzo e con gli Stati membri nell'ambito del comitato di cui all'articolo 23, paragrafo 1, valuta le opzioni disponibili al fine di garantire un'interazione ottimale tra il sistema comunitario e i provvedimenti adottati da tale paese.

Se necessario, la Commissione può adottare modifiche per garantire che i voli in arrivo dal paese terzo in questione siano esclusi dalle attività di trasporto aereo elencate nell'allegato I o per garantire eventuali altre modifiche delle attività di trasporto aereo elencate nell'allegato I richieste da un accordo a norma del quarto comma. Tali misure, intese a modificare elementi non essenziali della presente direttiva, sono adottate secondo la procedura di regolamentazione con controllo di cui all'articolo 23, paragrafo 3.

La Commissione può proporre al Parlamento europeo e al Consiglio eventuali altre modifiche della presente direttiva.

La Commissione può inoltre, ove opportuno, formulare raccomandazioni al Consiglio a norma dell'articolo 300, paragrafo 1, del trattato ai fini dell'avvio di negoziati per concludere un accordo con il paese terzo in questione.

2. La Comunità e i suoi Stati membri proseguono la ricerca di un accordo su misure globali per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra provenienti dal trasporto aereo. Alla luce di qualsiasi accordo in tal senso, la Commissione valuta se sia necessario modificare la presente direttiva per quanto attiene agli operatori aerei».

39 Ai sensi dell'allegato della direttiva 2008/101, l'allegato I della direttiva 2003/87 è ora intitolato «Categorie di attività cui si applica la presente direttiva», e la tabella contenuta in tale allegato I è preceduta da un'introduzione, nella quale, al punto 2, viene aggiunto il seguente comma:

«A partire dal 1º gennaio 2012 sono inclusi tutti i voli che arrivano a o partono da un aerodromo situato nel territorio di uno Stato membro cui si applica il trattato».

40 L'allegato della direttiva 2008/101 prevede anche una modifica dell'allegato IV della direttiva 2003/87, consistente nell'aggiunta in tale allegato di una parte B, intitolata «Controllo e comunicazione delle emissioni prodotte dalle attività di trasporto aereo», che dispone:

«Controllo delle emissioni di biossido di carbonio

Le emissioni sono monitorate tramite calcolo, applicando la seguente formula:

consumo di combustibile x fattore di emissione

Il consumo di combustibile comprende il combustibile utilizzato dall'alimentatore ausiliario. Ove possibile si utilizza il valore corrispondente al combustibile effettivamente consumato durante ogni volo, calcolato come segue:

quantitativo di combustibile contenuto nei serbatoi dell'aeromobile al termine del rifornimento per il volo — quantitativo di combustibile contenuto nei serbatoi dell'aeromobile al termine del rifornimento per il volo successivo + rifornimento di combustibile per [tale] volo successivo.

(...)

Per ciascun volo e ciascun combustibile si procede ad un calcolo separato.

Comunicazione delle emissioni

Ciascun operatore aereo deve presentare le seguenti informazioni nella comunicazione prevista dall'articolo 14, paragrafo 3:

A. Informazioni che identificano l'operatore aereo, compresi:

— nome dell'operatore aereo,

— Stato membro di riferimento,

(...)

B. Informazioni su ciascun tipo di combustibile per il quale si calcolano le emissioni:

— consumo di combustibile,

— fattore di emissione,

— emissioni complessive aggregate prodotte da tutti i voli effettuati nel periodo cui si riferisce la comunicazione e che rientrano fra le attività di trasporto aereo dell'allegato I per le quali l'operatore in questione è considerato l'operatore aereo,

— emissioni aggregate prodotte da:

  — tutti i voli effettuati nel periodo cui si riferisce la comunicazione e che rientrano fra le attività di trasporto aereo dell'allegato I per le quali l'operatore in questione è considerato l'operatore aereo e che sono decollati da un aerodromo situato nel territorio di uno Stato membro e sono atterrati in un aerodromo situato nel territorio dello stesso Stato membro,

  — tutti gli altri voli effettuati nel periodo cui si riferisce la comunicazione e che rientrano fra le attività di trasporto aereo dell'allegato I per le quali l'operatore in questione è considerato l'operatore aereo,

— emissioni aggregate prodotte da tutti i voli effettuati nel periodo cui si riferisce la comunicazione e rientranti nelle attività di trasporto aereo dell'allegato I per le quali l'operatore in questione è considerato l'operatore aereo e che:

  — sono partiti da ogni Stato membro, e

  — sono arrivati in ogni Stato membro in provenienza da un paese terzo,

— incertezza.

Controllo dei dati relativi alle tonnellate-chilometro ai fini degli articoli 3 sexies e 3 septies

Ai fini della domanda di assegnazione di quote a norma dell'articolo 3 sexies, paragrafo 1, o dell'articolo 3 septies, paragrafo 2, l'entità dell'attività di trasporto aereo è calcolata in tonnellate-chilometro, secondo la seguente formula:

tonnellate-chilometro = distanza x carico pagante

dove:

"distanza" è la distanza ortodromica tra l'aerodromo di partenza e l'aerodromo di arrivo maggiorata di un fattore fisso aggiuntivo di 95 km;

"carico pagante" è la massa totale di merci, posta e passeggeri trasportata.

(...)».

C — *Diritto nazionale*

41 Nel Regno Unito, la direttiva 2008/101 è stata trasposta mediante l'adozione del regolamento del 2009 relativo al sistema di scambio dei diritti di emissione di gas a effetto serra prodotti dal trasporto aereo (Aviation Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme Regulations 2009, SI 2009, n. 2301), nonché mediante altri atti la cui adozione era prevista nel corso dell'anno 2010.

II — Fatti della causa principale e questioni pregiudiziali

42 Secondo le indicazioni del giudice del rinvio, la Air Transport Association of America, ente associativo a scopo non lucrativo, è la principale associazione commerciale e di servizi del trasporto aereo di linea negli Stati Uniti. Le compagnie aeree American Airlines Inc., Continental Airlines Inc. e United Airlines Inc. gestiscono collegamenti aerei negli Stati Uniti, in Europa e nel resto del mondo. Per esse, lo Stato membro di riferimento ai sensi della direttiva 2003/87, come modificata dalla direttiva 2008/101, è il Regno Unito.

43 Il 16 dicembre 2009 la ATA e a. hanno proposto dinanzi al giudice del rinvio un ricorso inteso all'annullamento delle misure di trasposizione della direttiva 2008/101 nel Regno Unito, le quali rientrano nella competenza del Secretary of State for Energy and Climate Change. A sostegno del loro ricorso, le ricorrenti hanno dedotto l'illegittimità di tale direttiva alla luce del diritto internazionale pattizio e consuetudinario.

44 Il 28 maggio 2010 il giudice del rinvio ha ammesso ad intervenire in giudizio, da un lato, la International Air Transport Association (IATA) ed il National Airlines Council of Canada, a sostegno del ricorso della ATA e a., e, dall'altro, cinque organizzazioni per la difesa dell'ambiente, vale a dire la Aviation Environment Federation, il WWF-UK, la European Federation for Transport and Environment, l'Environmental Defense Fund ed Earthjustice, a sostegno del Secretary of State for Energy and Climate Change.

45 Alla luce di tali circostanze, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se, nel caso di specie, alcune delle seguenti norme di diritto internazionale, o la totalità di esse, possano essere invocate per contestare la validità della direttiva

2003/87/CE, così come modificata dalla direttiva 2008/101/CE al fine di includere le attività di trasporto aereo nel sistema UE di scambio di quote di emissioni (...):

a) il principio di diritto internazionale consuetudinario secondo cui ciascuno Stato ha sovranità piena ed esclusiva sul proprio spazio aereo;

b) il principio di diritto internazionale consuetudinario secondo cui nessuno Stato può validamente pretendere di assoggettare alla propria sovranità una parte qualsivoglia dell'alto mare;

c) il principio di diritto internazionale consuetudinario della libertà di sorvolo dell'alto mare;

d) il principio di diritto internazione consuetudinario (la cui esistenza viene contestata dal resistente) secondo cui gli aeromobili che sorvolano l'alto mare sono assoggettati alla giurisdizione esclusiva dello Stato in cui sono immatricolati, salvo diversa previsione espressa contenuta in un trattato internazionale;

e) la Convenzione di Chicago (in particolare gli artt. 1, 11, 12, 15 e 24);

f) l'Accordo "open skies" [in particolare gli artt. 7, 11, n. 2, lett. c), e 15, n. 3];

g) il Protocollo di Kyoto (in particolare, l'art. 2, n. 2).

In caso di soluzione affermativa della questione sub 1):

2) Se la direttiva [2008/101], qualora e nella misura in cui applichi il sistema UE di scambio di quote di emissioni a quelle parti di volo (sia in generale, sia limitatamente ad aeromobili immatricolati in Stati terzi) che si svolgono al di fuori dello spazio aereo degli Stati membri dell'UE, sia invalida per violazione di uno, o più d'uno, dei principi di diritto internazionale consuetudinario sopra menzionati [nella questione 1)].

3) Se la direttiva [2008/101], qualora e nella misura in cui applichi il sistema UE di scambio di quote di emissioni a quelle parti di volo (sia in generale, sia limitatamente ad aeromobili immatricolati in Stati terzi) che si svolgono al di fuori dello spazio aereo degli Stati membri dell'UE, sia invalida:

   a) per violazione degli artt. 1, 11 e/o 12 della Convenzione di Chicago;

   b) per violazione dell'art. 7 dell'Accordo "open skies".

4) Se la direttiva [2008/101], nella misura in cui applica il sistema UE di scambio di quote di emissioni alle attività di trasporto aereo, sia invalida:

   a) per violazione dell'art. 2, n. 2, del Protocollo di Kyoto e dell'art. 15, n. 3, dell'Accordo "open skies";

b) per violazione dell'art. 15 della Convenzione di Chicago, letto da solo o in combinato disposto con gli artt. 3, n. 4, e 15, n. 3, dell'Accordo "open skies";

c) per violazione dell'art. 24 della Convenzione di Chicago, letto da solo o in combinato disposto con l'art. 11, n. 2, lett. c), dell'Accordo "open skies"».

III — Sulle questioni pregiudiziali

A — *Sulla prima questione*

46 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se i principi e le disposizioni di diritto internazionale da esso richiamati possano essere invocati nell'ambito del presente rinvio pregiudiziale al fine di valutare la validità della direttiva 2008/101, nella parte in cui quest'ultima include i trasporti aerei nel sistema di scambio di quote istituito dalla direttiva 2003/87.

47 Occorre anzitutto ricordare che, secondo una consolidata giurisprudenza, i giudici nazionali non hanno il potere di dichiarare invalidi gli atti delle istituzioni dell'Unione. Infatti, le competenze attribuite alla Corte dall'art. 267 TFUE hanno essenzialmente lo scopo di garantire l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione da parte dei giudici nazionali. Questa esigenza di uniformità è particolarmente imperiosa quando viene in discussione la validità di un atto di diritto dell'Unione. Eventuali divergenze fra i giudici degli Stati membri circa la validità degli atti di diritto dell'Unione potrebbero

compromettere l'unità stessa dell'ordinamento giuridico di quest'ultima e ledere il principio fondamentale della certezza del diritto (sentenza 10 gennaio 2006, causa C-344/04, IATA e ELFAA, Racc. pag. I-403, punto 27 e la giurisprudenza ivi citata).

48 La Corte è quindi competente in via esclusiva a dichiarare l'invalidità di un atto dell'Unione, quale la direttiva 2008/101 (v. sentenze 22 ottobre 1987, causa 314/85, Foto-Frost, Racc. pag. 4199, punto 17; 21 febbraio 1991, cause riunite C-143/88 e C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest, Racc. pag. I-415, punto 17; 21 marzo 2000, causa C-6/99, Greenpeace France e a., Racc. pag. I-1651, punto 54; IATA e ELFAA, cit., punto 27, nonché 22 giugno 2010, cause riunite C-188/10 e C-189/10, Melki e Abdeli, Racc. pag. I-5667, punto 54).

1. Sulle convenzioni internazionali invocate

49 In limine va ricordato che, in conformità ai principi del diritto internazionale, le istituzioni dell'Unione, che sono competenti a negoziare e concludere un accordo internazionale, sono libere di convenire con gli Stati terzi interessati determinati effetti che le disposizioni di tale accordo devono produrre nell'ordinamento interno delle parti contraenti. Soltanto qualora tale questione non sia stata disciplinata dall'accordo, spetta ai giudici competenti, e in particolare alla Corte, risolverla al pari di qualunque altra questione d'interpretazione relativa all'applicazione dell'accordo nell'Unione (v. sentenze 26 ottobre 1982, causa 104/81, Kupferberg, Racc. pag. 3641, punto 17, e 23 novembre 1999, causa C-149/96, Portogallo/Consiglio, Racc. pag. I-8395, punto 34).

50 Occorre altresì ricordare che, a norma dell'art. 216, n. 2, TFUE, allorché l'Unione conclude accordi internazionali, questi ultimi vincolano le sue istituzioni e, di conseguenza, prevalgono sugli atti dell'Unione stessa (v., in tal senso, sentenze 10 settembre 1996, causa C-61/94, Commissione/Germania, Racc. pag. I-3989, punto 52; 12 gennaio

2006, causa C-311/04, Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht, Racc. pag. I-609, punto 25; 3 giugno 2008, causa C-308/06, Intertanko e a., Racc. pag. I-4057, punto 42, nonché 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05-P, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, Racc. pag. I-6351, punto 307).

51 Ne consegue che la validità di un atto dell'Unione può essere inficiata dalla sua incompatibilità con tali norme di diritto internazionale. Qualora tale invalidità sia fatta valere dinanzi ad un giudice nazionale, la Corte verifica — come richiestole nella fattispecie dal giudice del rinvio con la sua prima questione — se sussistano determinate condizioni nella causa sottoposta alla sua cognizione, al fine di stabilire se, a norma dell'art. 267 TFUE, sia possibile esaminare la validità dell'atto di diritto dell'Unione controverso alla luce delle norme di diritto internazionale invocate (v., in tal senso, sentenza Intertanko e a., cit., punto 43).

52 Infatti, l'Unione deve anzitutto essere vincolata a tali norme (v. sentenze 12 dicembre 1972, cause riunite da 21/72 a 24/72, International Fruit Company e a., Racc. pag. 1219, punto 7, nonché Intertanko e a., cit., punto 44).

53 Inoltre, la Corte può procedere all'esame della validità di un atto di diritto dell'Unione alla luce di un trattato internazionale soltanto qualora a ciò non ostino né la natura né l'economia generale di quest'ultimo (v. sentenza 9 settembre 2008, cause riunite C-120/06 P e C-121/06 P, FIAMM e a./Consiglio e Commissione, Racc. pag. I-6513, punto 110).

54 Infine, qualora la natura e l'economia generale del trattato in questione consentano un controllo della validità dell'atto di diritto dell'Unione alla luce delle disposizioni di tale trattato, è altresì necessario che le disposizioni di quest'ultimo invocate ai fini dell'esame della validità dell'atto suddetto appaiano, dal punto di vista del loro contenuto, incondizionate e sufficientemente precise (v. citate sentenze IATA e ELFAA, punto 39, e Intertanko e a., punto 45).

55 Tale condizione risulta soddisfatta allorché la norma invocata stabilisce un obbligo chiaro e preciso che non è subordinato, quanto alla sua esecuzione o ai suoi effetti, all'intervento di alcun atto ulteriore (v. sentenze 30 settembre 1987, causa 12/86, Demirel, Racc. pag. 3719, punto 14; 15 luglio 2004, causa C-213/03, Pêcheurs de l'étang de Berre, Racc. pag. I-7357, punto 39, e 8 marzo 2011, causa C-240/09, Lesoochranárske zoskupenie, Racc. pag. I-1255, punto 44 e la giurisprudenza ivi citata).

56 Occorre dunque verificare se, nel caso delle norme delle convenzioni menzionate dal giudice del rinvio, risultino effettivamente soddisfatte le condizioni ricordate ai punti 52-54 della presente sentenza.

a) Sulla Convenzione di Chicago

57 Come risulta dal terzo comma del suo preambolo, la Convenzione di Chicago fissa «alcuni principi ed accordi affinché l'aviazione civile internazionale possa svilupparsi in maniera sicura e ordinata e i servizi internazionali di trasporto aereo possano essere istituiti sulla base di pari opportunità e gestiti in modo sano ed economico».

58 Tale convenzione ha un ambito di applicazione esteso, in quanto disciplina, in particolare, i diritti degli aeromobili che non effettuano un servizio di linea, anche relativamente al sorvolo del territorio degli Stati parti contraenti, i principi applicabili al cabotaggio aereo, le condizioni alle quali un aereo in grado di volare senza pilota può sorvolare senza pilota il territorio di uno Stato contraente, la definizione da parte degli Stati contraenti delle zone di divieto di sorvolo per esigenze militari o di pubblica sicurezza, l'atterraggio degli aeromobili in un aeroporto doganale, l'applicazione dei regolamenti sulla navigazione aerea, le norme aeronautiche, l'applicazione di diritti

aeroportuali e di analoghe imposizioni, la nazionalità degli aeromobili e le misure destinate a facilitare la navigazione aerea, quali la semplificazione delle formalità, la determinazione delle formalità doganali e di immigrazione, nonché i servizi di navigazione aerea e i sistemi normalizzati.

59 La Convenzione di Chicago stabilisce altresì le condizioni da soddisfare per quanto riguarda gli aeromobili, segnatamente quelle relative ai documenti da tenere a bordo, alle attrezzature radio degli aeromobili, ai certificati di navigabilità, al riconoscimento dei certificati e delle licenze od anche alle restrizioni relative al carico. Detta convenzione prevede inoltre l'adozione, da parte dell'ICAO, di norme e di pratiche internazionali raccomandate.

60 Come rilevato al punto 3 della presente sentenza, è pacifico che l'Unione non è parte contraente di tale convenzione, ma che lo sono invece tutti i suoi Stati membri.

61 A questo proposito, sebbene l'art. 351, primo comma, TFUE implichi l'obbligo per le istituzioni dell'Unione di non ostacolare l'adempimento degli impegni degli Stati membri derivanti da una convenzione anteriore al 1º gennaio 1958, quale la Convenzione di Chicago, è però giocoforza ricordare che tale obbligo incombente alle istituzioni mira a consentire agli Stati membri interessati di rispettare gli impegni che gravano su di essi in forza di una convenzione antecedente, senza per questo vincolare l'Unione nei confronti degli Stati terzi parti contraenti di quest'ultima (v., in tal senso, sentenza 14 ottobre 1980, causa 812/79, Burgoa, Racc. pag. 2787, punti 8 e 9).

62 Dunque, nella causa principale, le disposizioni della suddetta convenzione internazionale possono produrre effetti vincolanti per l'Unione soltanto se e nella misura in cui quest'ultima, in virtù dei Trattati UE e FUE, abbia assunto le competenze precedentemente esercitate dai suoi Stati membri nel settore di applicazione della convenzione

medesima, quale descritto ai punti 57-59 della presente sentenza (v., in tal senso, sentenze International Fruit Company e a., cit., punto 18; 14 luglio 1994, causa C-379/92, Peralta, Racc. pag. I-3453, punto 16, e 22 ottobre 2009, causa C-301/08, Bogiatzi, Racc. pag. I-10185, punto 25).

63 Infatti, perché l'Unione sia vincolata, è necessario che essa abbia assunto ed abbia così visto trasferite a proprio favore tutte le competenze in precedenza esercitate dagli Stati membri e ricadenti nell'ambito della convenzione in parola (v., in tal senso, citate sentenze Intertanko e a., punto 49, e Bogiatzi, punto 33). Pertanto, il fatto che uno o più atti di diritto dell'Unione possano avere lo scopo o l'effetto di incorporare nell'ordinamento di quest'ultima talune norme contenute in un accordo internazionale non approvato dall'Unione stessa non è sufficiente perché la Corte sia tenuta a verificare la legittimità dell'atto o degli atti suddetti di diritto dell'Unione alla luce di tale accordo (v., in tal senso, sentenza Intertanko e a., cit., punto 50).

64 Come rilevato in sostanza dal governo svedese nelle sue osservazioni scritte, tanto l'art. 80, n. 2, CE quanto l'art. 100, n. 2, TFUE prevedono che l'Unione abbia la possibilità di adottare opportune disposizioni in materia di navigazione aerea.

65 A questo proposito, alcuni aspetti ricadenti nell'ambito della Convenzione di Chicago hanno costituito l'oggetto di una normativa adottata a livello dell'Unione, sulla base, in particolare, dell'art. 80, n. 2, CE. Per quanto riguarda la navigazione aerea, ciò è avvenuto ad esempio — come la Corte ha già avuto modo di rilevare al punto 23 della sentenza 25 gennaio 2011, causa C-382/08, Neukirchinger (Racc. pag. I-139) — con il regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 15 luglio 2002, n. 1592, recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea (GU L 240, pag. 1), nonché con il regolamento (CEE) del Consiglio 16 dicembre 1991, n. 3922, concernente l'armonizzazione di regole tecniche e di procedure amministrative nel settore dell'aviazione civile (GU L 373, pag. 4), come modificato dal regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 20 dicembre 2006, n. 1900 (GU L 377, pag. 176).

66 Il legislatore dell'Unione ha del pari adottato la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 12 dicembre 2006, 2006/93/CE, sulla disciplina dell'utilizzazione degli aerei di cui all'allegato 16 della Convenzione sull'aviazione civile internazionale, volume 1, parte II, capitolo 3, seconda edizione (1988) (GU L 374, pag. 1).

67 Per quanto riguarda la problematica della tassazione del carburante imbarcato, il Consiglio ha altresì adottato la direttiva 27 ottobre 2003, 2003/96/CE, che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità (GU L 283, pag. 51), la quale prevede, all'art. 14, n. 1, lett. b), un'esenzione fiscale per i prodotti energetici forniti per essere utilizzati come carburante o combustibile per la navigazione aerea, ad esclusione dell'aviazione privata da diporto, e ciò, come risulta dal ventitreesimo «considerando» di detta direttiva, affinché l'Unione rispetti segnatamente alcuni obblighi internazionali, inclusi quelli relativi alle esenzioni fiscali sui prodotti energetici destinati all'aviazione civile, delle quali beneficiano le compagnie aeree sulla base della Convenzione di Chicago e di accordi bilaterali internazionali sui servizi aerei conclusi dall'Unione e/o dagli Stati membri con alcuni Stati terzi (v. sentenza 1° dicembre 2011, causa C-79/10, Systeme Helmholz, Racc. pag. I-12511, punti 24 e 25).

68 Occorre inoltre rilevare che, mediante l'adozione della decisione del Consiglio 31 marzo 2011, 2011/530/UE, relativa alla firma, a nome dell'Unione, e all'applicazione provvisoria di un memorandum di cooperazione tra l'Unione europea e l'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile che stabilisce un quadro di cooperazione rafforzata (GU L 232, pag. 1), l'Unione ha inteso sviluppare un quadro di cooperazione per quanto concerne i controlli e le ispezioni di sicurezza alla luce delle norme contenute nell'allegato 17 della Convenzione di Chicago.

69 Tuttavia, sebbene l'Unione abbia indubbiamente acquisito anche talune competenze esclusive al fine di assumere con gli Stati terzi impegni rientranti nell'ambito di applicazione della normativa dell'Unione in materia di trasporto aereo internazionale e, dunque, nel settore di applicazione della Convenzione di Chicago (v.,

in tal senso, sentenza 5 novembre 2002, causa C-476/98, Commissione/Germania, Racc. pag. I-9855, punto 124), ciò però non vuol dire che essa sia titolare di una competenza esclusiva nell'intero settore dell'aviazione civile internazionale quale disciplinato dalla suddetta convenzione.

70 Infatti, come sottolineato dai governi francese e svedese, gli Stati membri hanno conservato delle competenze ricadenti nell'ambito di applicazione della convenzione suddetta, come quelle relative all'attribuzione dei diritti di traffico, alla fissazione di diritti aeroportuali o anche alla determinazione delle zone di divieto di sorvolo del loro territorio.

71 Di conseguenza, è giocoforza concludere che, poiché le competenze precedentemente esercitate dagli Stati membri nel settore di applicazione della Convenzione di Chicago non sono state a tutt'oggi interamente assunte dall'Unione, quest'ultima non è vincolata a tale convenzione.

72 Ne consegue che, nell'ambito del presente rinvio pregiudiziale, la Corte non può esaminare la validità della direttiva 2008/101 alla luce della Convenzione di Chicago in quanto tale.

b) Sul Protocollo di Kyoto

73 Risulta dalle decisioni 94/69 e 2002/358 che l'Unione ha approvato il Protocollo di Kyoto. Di conseguenza, le disposizioni di tale accordo formano parte integrante, a partire dalla sua data di entrata in vigore, dell'ordinamento giuridico dell'Unione (v. sentenza 30 aprile 1974, causa 181/73, Haegeman, Racc. pag. 449, punto 5).

74 Pertanto, al fine di stabilire se la Corte possa esaminare la validità della direttiva 2008/101 alla luce di detto protocollo, occorre verificare se la natura e l'economia generale di quest'ultimo non ostino a tale esame e, inoltre, se le disposizioni del protocollo, ed in particolare l'art. 2, n. 2, del medesimo, appaiano, dal punto di vista del loro contenuto, incondizionate e sufficientemente precise, in modo da far sorgere, in capo agli amministrati dell'Unione, il diritto di farle valere in giudizio per contestare la legittimità di un atto di diritto dell'Unione quale la direttiva sopra citata.

75 A questo proposito, mediante l'adozione del Protocollo di Kyoto, le parti contraenti di quest'ultimo hanno inteso fissare obiettivi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e si sono impegnate ad adottare le misure necessarie per il raggiungimento di tali obiettivi. Nel caso di alcune parti contraenti di detto protocollo che si trovano in una fase di transizione verso un'economia di mercato, il protocollo accorda loro un certo margine di manovra ai fini dell'adempimento dei loro impegni. Inoltre, da un lato, il Protocollo di Kyoto consente ad alcune parti di assolvere collettivamente i propri impegni in termini di riduzione di emissioni. D'altro lato, la conferenza delle Parti, istituita dalla Convenzione quadro, è incaricata di approvare procedure e meccanismi appropriati ed efficaci per individuare e studiare i casi di mancato rispetto delle disposizioni del suddetto protocollo.

76 È dunque giocoforza constatare che, anche se il Protocollo di Kyoto prevede degli impegni numericamente quantificati in termini di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra con riguardo al periodo di adempimento corrispondente agli anni 2008-2012, le parti di tale protocollo possono adempiere i propri obblighi con le modalità e nei tempi da esse stabiliti.

77 In particolare, l'art. 2, n. 2, del Protocollo di Kyoto, menzionato dal giudice del rinvio, prevede che le parti contraenti cercheranno di limitare o ridurre le emissioni di alcuni gas a effetto serra generati da combustibili utilizzati nel trasporto aereo operando per il tramite dell'ICAO. Pertanto, sotto il profilo del suo contenuto, la disposizione sopra citata non può comunque essere considerata come dotata di un carattere

incondizionato e sufficientemente preciso tale da ingenerare per il singolo il diritto di farla valere in giudizio per contestare la validità della direttiva 2008/101.

78 Di conseguenza, il Protocollo di Kyoto non può essere invocato nell'ambito del presente rinvio pregiudiziale al fine di valutare la validità della direttiva 2008/101.

c) Sull'Accordo «open skies»

79 L'Accordo «open skies» è stato approvato a nome dell'Unione mediante le decisioni 2007/339 e 2010/465. Di conseguenza, a partire dalla sua entrata in vigore, le disposizioni di tale accordo formano parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione (v. sentenza Haegeman, cit., punto 5).

80 Pertanto, si pone in primo luogo la questione se la natura e l'economia generale dell'Accordo «open skies» consentano un esame della validità della direttiva 2008/101 alla luce dell'accordo stesso.

81 A questo proposito occorre rilevare che tale accordo, come risulta dal terzo e dal quarto comma del suo preambolo, mira a consentire alle compagnie aeree delle parti contraenti di offrire ai passeggeri e agli speditori prezzi e servizi competitivi sui mercati aperti. Tale accordo intende anche fare in modo che tutti i settori dell'industria del trasporto aereo, compresi i dipendenti delle compagnie aeree, beneficino dei vantaggi di un accordo di liberalizzazione. Così facendo, le parti dell'accordo hanno annunciato la propria intenzione di creare un precedente di portata mondiale per il pieno godimento dei vantaggi della liberalizzazione in tale settore economico essenziale.

82 Pertanto, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 91 delle sue conclusioni, le compagnie aeree stabilite nel territorio delle parti dell'Accordo «open skies» vengono specificamente prese in considerazione da quest'ultimo. Particolarmente rivelatori in proposito sono gli artt. 3, nn. 2 e 5, e 10 dell'accordo, i quali sono intesi a conferire direttamente taluni diritti alle suddette compagnie aeree, mentre altre disposizioni del medesimo accordo mirano ad imporre a queste ultime determinati obblighi.

83 Quanto alla circostanza che le parti hanno convenuto, a norma dell'art. 19 dell'Accordo «open skies», che qualsiasi controversia relativa all'applicazione o all'interpretazione dell'accordo medesimo può essere sottoposta ad una procedura eventualmente sfociante in un giudizio dinanzi a un tribunale arbitrale, occorre ricordare che il fatto che le parti contraenti abbiano creato un quadro istituzionale particolare per le consultazioni ed i negoziati tra di esse relativi all'esecuzione di tale accordo non è sufficiente per escludere qualsiasi applicazione giurisdizionale di quest'ultimo (v., in tal senso, sentenza Kupferberg, cit., punto 20).

84 Dal momento che l'Accordo «open skies» introduce alcune regole destinate ad applicarsi in modo diretto e immediato alle compagnie aeree e, dunque, a conferire a queste ultime diritti o libertà, suscettibili di essere invocati nei confronti delle parti dell'accordo stesso, e considerato che a ciò non ostano la natura e l'economia generale di quest'ultimo, si può da ciò concludere che la Corte è legittimata ad esaminare la validità di un atto di diritto dell'Unione, come la direttiva 2008/101, alla luce delle disposizioni di tale accordo.

85 Occorre di conseguenza verificare se le disposizioni dell'Accordo «open skies» menzionate dal giudice del rinvio appaiano, dal punto di vista del loro contenuto, incondizionate e sufficientemente precise per permettere alla Corte di procedere ad un esame della validità della direttiva 2008/101 alla luce di tali specifiche disposizioni.

i) Sull'art. 7 dell'Accordo «open skies»

86 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 103 delle sue conclusioni, l'art. 7 dell'Accordo «open skies», dal titolo «Applicazione della legislazione», prevede un obbligo preciso e incondizionato applicabile agli aeromobili utilizzati dalle compagnie aeree delle parti di tale accordo. Infatti, secondo detto articolo, allorché entrano o permangono nel territorio di una delle parti contraenti ovvero partono da tale territorio, detti aeromobili impiegati nella navigazione aerea internazionale sono soggetti all'applicazione e sono tenuti al rispetto delle disposizioni legislative e regolamentari di tale parte contraente, tanto che si tratti di disposizioni disciplinanti l'entrata e l'uscita degli aeromobili nel territorio di quest'ultima oppure di disposizioni disciplinanti l'esercizio e la navigazione di detti aeromobili.

87 Di conseguenza, il citato art. 7 può essere invocato dalle compagnie aeree nell'ambito del presente rinvio pregiudiziale ai fini dell'esame della validità della direttiva 2008/101.

ii) Sull'art. 11 dell'Accordo «open skies»

88 In circostanze quali quelle di cui alla causa principale, consta che, tra i prodotti contemplati dall'art. 11, nn. 1 e 2, dell'Accordo «open skies», soltanto il carburante in quanto tale risulta pertinente e che, inoltre, non viene in questione la distribuzione di tale prodotto ai sensi del paragrafo 7 del medesimo articolo.

89 A questo proposito, l'art. 11, nn. 1 e 2, lett. c), dell'Accordo «open skies» prevede che, su base di reciprocità, sia in particolare esentato da dazi, tasse ed oneri il carburante introdotto o fornito nel territorio dell'Unione per essere utilizzato a bordo di un

aeromobile di una compagnia aerea stabilita negli Stati Uniti utilizzato nel trasporto aereo internazionale, anche quando detto carburante sia destinato ad essere utilizzato nella parte di volo effettuata al di sopra del territorio dell'Unione.

90 Per quanto riguarda il carburante imbarcato per i voli internazionali, occorre rilevare che l'Unione ha espressamente previsto un'esenzione da imposizione per i prodotti energetici forniti ai fini di un'utilizzazione come carburante o combustibile per la navigazione aerea, e ciò segnatamente al fine di conformarsi agli obblighi internazionali esistenti imposti dalla Convenzione di Chicago, nonché a quelli che le incombono in forza degli accordi bilaterali internazionali sui servizi aerei da essa conclusi con alcuni Stati terzi e che, sotto quest'aspetto, risultano della stessa natura dell'Accordo «open skies» (v. sentenza Systeme Helmholz, cit., punti 24 e 25).

91 È inoltre pacifico che, per quanto riguarda i voli commerciali internazionali, tale esenzione era preesistente all'adozione della direttiva 2003/96 (v., riguardo a tale aspetto, sentenza Systeme Helmholz, cit., punto 22) e che, prevedendo all'art. 11, nn. 1 e 2, lett. c), dell'Accordo «open skies» un obbligo di esenzione da imposizione per il carburante imbarcato, le parti di tale accordo — sia l'Unione che gli Stati membri e gli Stati Uniti — non hanno fatto altro che ribadire, in riferimento al carburante imbarcato, un obbligo imposto da convenzioni internazionali, segnatamente dalla convenzione di Chicago.

92 Infine, non è stato asserito da alcuno — né dagli Stati membri, né dalle istituzioni dell'Unione che hanno presentato osservazioni — che, nell'ambito dell'Accordo «open skies», il partner commerciale dell'Unione non esenti il carburante imbarcato sugli aeromobili delle compagnie aeree stabilite in uno Stato membro.

93 Ne consegue che, per quanto riguarda specificamente il carburante, il presupposto di reciprocità previsto dall'art. 11, nn. 1 e 2, lett. c), dell'Accordo «open skies» non costituisce — segnatamente in circostanze quali quelle di cui alla presente causa, in cui le parti contraenti hanno eseguito reciprocamente l'obbligo in questione — un ostacolo

a che l'obbligo di esenzione da dazi, tasse ed oneri per il carburante imbarcato, previsto dalla norma sopra citata, possa essere direttamente fatto valere ai fini della verifica della validità della direttiva 2008/101.

94 Tenuto conto di quanto sopra esposto, occorre riconoscere che l'art. 11, nn. 1 e 2, lett. c), dell'Accordo «open skies», là dove riguarda l'obbligo di esentare da dazi, tasse ed oneri — ad eccezione degli oneri corrispondenti al costo dei servizi prestati — il carburante imbarcato dagli aeromobili utilizzati per il trasporto aereo internazionale tra l'Unione e gli Stati Uniti, può essere invocato nell'ambito del presente rinvio pregiudiziale ai fini dell'esame, alla luce di questa stessa norma, della validità della direttiva 2008/101.

iii) Sull'art. 15, n. 3, dell'Accordo «open skies», letto in combinato disposto con gli artt. 2 e 3, n. 4, del medesimo accordo

95 Per quanto riguarda la prima frase dell'art. 15, n. 3, dell'Accordo «open skies», essa mira ad imporre alle parti contraenti l'obbligo di rispettare le norme sulla protezione dell'ambiente contenute negli allegati della Convenzione di Chicago, salvo nei casi in cui siano state notificate differenze rispetto a tali norme. Quest'ultima eventualità non costituisce un elemento da cui dipenda l'esistenza dell'obbligo per l'Unione di rispettare le norme suddette, bensì introduce una possibilità di deroga a tale obbligo.

96 La frase suddetta appare dunque incondizionata e sufficientemente precisa perché la Corte possa valutare la validità della direttiva 2008/101 alla luce di tale disposizione (v., per quanto riguarda il rispetto di norme ambientali derivanti da una convenzione, sentenza Pêcheurs de l'étang de Berre, cit., punto 47).

97 Per quanto riguarda la seconda frase del citato art. 15, n. 3, essa stabilisce che qualsiasi misura ambientale che incida sui servizi aerei contemplati dall'Accordo «open skies» deve essere applicata dalle parti in conformità agli artt. 2 e 3, n. 4, di tale accordo.

98 Pertanto, se certo l'Unione può, nell'ambito dell'applicazione delle proprie misure di protezione ambientale, adottare talune misure aventi l'effetto di limitare unilateralmente il volume del traffico od anche la frequenza o la regolarità dei servizi, ai sensi dell'art. 3, n. 4, dell'Accordo «open skies», essa deve nondimeno applicare tali misure in base a condizioni uniformi che siano in coerenza con l'art. 15 della Convenzione di Chicago, articolo quest'ultimo il quale prevede, in sostanza, che gli oneri aeroportuali applicati o applicabili agli aeromobili impiegati in servizi aerei internazionali regolari non devono essere superiori a quelli che verrebbero pagati dagli aeromobili nazionali adibiti ad analoghi servizi aerei internazionali.

99 Di conseguenza, alla luce dell'art. 2 dell'Accordo «open skies» — il quale stabilisce che ciascuna parte accorda alle compagnie aeree di entrambe le parti eque e pari opportunità di competere nella fornitura del trasporto aereo internazionale — l'art. 15, n. 3, di tale accordo, letto in combinato disposto con gli artt. 2 e 3, n. 4, di quest'ultimo, deve essere interpretato nel senso che, qualora l'Unione adotti misure di protezione dell'ambiente sotto forma di oneri aeroportuali aventi l'effetto di limitare il volume del traffico oppure la frequenza o la regolarità dei servizi aerei transatlantici, simili oneri imposti alle compagnie aeree stabilite negli Stati Uniti non devono essere superiori a quelli posti a carico delle compagnie aeree dell'Unione e, in tal modo, dal punto di vista del loro eventuale assoggettamento ad oneri siffatti, queste due categorie di compagnie aeree debbono vedersi offrire dall'Unione la possibilità di competere con eque e pari opportunità.

100 Pertanto, l'art. 15, n. 3, dell'Accordo «open skies», letto in combinato disposto con gli artt. 2 e 3, n. 4, del medesimo accordo, stabilisce un obbligo incondizionato e sufficientemente preciso che può essere fatto valere al fine di valutare, alla luce di questa stessa disposizione, la validità della direttiva 2008/101.

2. Sul diritto internazionale consuetudinario

101 Occorre ricordare che, come risulta dall'art. 3, n. 5, TUE, l'Unione contribuisce alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale. Di conseguenza, quando adotta un atto, l'Unione è tenuta a rispettare il diritto internazionale nella sua globalità, ivi compreso il diritto internazionale consuetudinario al cui rispetto sono vincolate le istituzioni dell'Unione medesima (v., in tal senso, sentenze 24 novembre 1992, causa C-286/90, Poulsen e Diva Navigation, Racc. pag. I-6019, punti 9 e 10, nonché 16 giugno 1998, causa C-162/96, Racke, Racc. pag. I-3655, punti 45 e 46).

102 Pertanto, occorre esaminare in primo luogo se i principi ai quali il giudice del rinvio fa riferimento siano riconosciuti come facenti parte del diritto internazionale consuetudinario. In caso affermativo occorrerà, in secondo luogo, stabilire se e in quale misura i detti principi possano essere fatti valere dai singoli per contestare la validità di un atto dell'Unione, come la direttiva 2008/101, in una situazione quale quella di cui alla causa principale.

a) Sul riconoscimento dei principi di diritto internazionale consuetudinario invocati

103 A questo proposito, il giudice del rinvio fa riferimento ad un principio secondo cui ciascuno Stato gode di una sovranità piena ed esclusiva sul proprio spazio aereo, nonché ad un altro principio in base al quale nessuno Stato può legittimamente pretendere di assoggettare una parte qualsivoglia dell'alto mare alla propria sovranità. Detto giudice menziona anche il principio della libertà di sorvolo dell'alto mare.

104 Questi tre principi sono considerati come l'espressione dello stato attuale del diritto internazionale consuetudinario marittimo e aereo, e sono stati peraltro codificati, rispettivamente, nell'art. 1 della Convenzione di Chicago [v., in merito al riconoscimento di tale principio, sentenza della Corte internazionale di giustizia 27 giugno 1986, causa «Attività militari e paramilitari nel e contro il Nicaragua» (Nicaragua/Stati Uniti d'America), *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances* 1986, pag. 392, punto 212], nell'art. 2 della Convenzione di Ginevra del 29 aprile 1958 sull'alto mare (*Recueil des traités des Nations Unies*, vol. 450, pag. 11) (v. altresì, riguardo al riconoscimento di tale principio, sentenza della Corte permanente di giustizia internazionale 7 settembre 1927, causa «Lotus», *Recueil CPJI* 1927, serie A, n. 10, pag. 25), nonché nell'art. 87, n. 1, terza frase, della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, firmata a Montego Bay il 10 dicembre 1982, entrata in vigore il 16 novembre 1994, e conclusa ed approvata a nome della Comunità europea mediante la decisione del Consiglio 23 marzo 1998, 98/392/CE (GU L 179, pag. 1).

105 L'esistenza di tali principi di diritto internazionale non è stata del resto contestata — nell'ambito delle osservazioni scritte presentate o all'udienza — né dagli Stati membri né dalle istituzioni dell'Unione, e neppure dalla Repubblica d'Islanda e dal Regno di Norvegia.

106 Per contro, per quanto riguarda il quarto principio evocato dal giudice del rinvio, vale a dire quello secondo cui gli aeromobili sorvolanti l'alto mare sono assoggettati alla giurisdizione esclusiva dello Stato nel quale sono immatricolati, occorre constatare che, oltre al fatto che il governo del Regno Unito e, in una certa misura, il governo tedesco contestano l'esistenza di un principio siffatto, non esistono elementi sufficienti per affermare che il principio di diritto internazionale consuetudinario, riconosciuto come tale, secondo cui una nave che si trova in alto mare è in linea di principio assoggettata esclusivamente alla legge della sua bandiera (v. sentenza Poulsen e Diva Navigation, cit., punto 22) si applichi per analogia agli aeromobili sorvolanti l'alto mare.

b) Sulla possibilità di invocare i principi in questione e sui presupposti di tale invocabilità

107 È importante rilevare che i principi di diritto internazionale consuetudinario menzionati al punto 103 della presente sentenza possono essere invocati da un singolo ai fini dell'esame, da parte della Corte, della validità di un atto dell'Unione se e in quanto, da un lato, essi siano idonei a mettere in discussione la competenza dell'Unione ad adottare tale atto (v. sentenze 27 settembre 1988, cause riunite 89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85 e da 125/85 a 129/85, Ahlström Osakeyhtiö e a./Commissione, Racc. pag. 5193, punti 14-18, e 24 novembre 1993, causa C-405/92, Mondiet, Racc. pag. I-6133, punti 11-16) e, dall'altro, l'atto in questione possa incidere su diritti attribuiti al singolo dal diritto dell'Unione oppure far sorgere in capo a tale singolo obblighi correlati al diritto dell'Unione stesso.

108 Orbene, nella causa principale, i suddetti principi di diritto internazionale consuetudinario vengono invocati, in sostanza, affinché la Corte esamini se l'Unione fosse competente, alla luce di tali principi, ad adottare la direttiva 2008/101, nella parte in cui questa estende l'applicazione della direttiva 2003/87 agli operatori aerei di Stati terzi, i cui voli con partenza da e arrivo in un aerodromo situato nel territorio di uno Stato membro dell'Unione vengano in parte effettuati sopra l'alto mare e sopra il territorio di detti Stati terzi.

109 Pertanto, anche se i principi in questione sembrano essere destinati unicamente a creare obblighi tra Stati, non si può per questo escludere — nelle circostanze del caso sottoposto al giudice del rinvio, nel quale la direttiva 2008/101 è idonea a far sorgere, in capo alle ricorrenti della causa principale, obblighi in rapporto al diritto dell'Unione — che tali ricorrenti possano invocare i principi summenzionati e che la Corte possa dunque esaminare la validità della citata direttiva alla luce di questi ultimi.

110 Tuttavia, poiché un principio di diritto internazionale consuetudinario non presenta lo stesso grado di precisione di una disposizione di un accordo internazionale, il controllo giurisdizionale deve necessariamente limitarsi a stabilire se, nell'adottare l'atto in questione, le istituzioni dell'Unione abbiano commesso manifesti errori di valutazione riguardo ai presupposti di applicazione dei principi di cui trattasi (v., in tal senso, sentenza Racke, cit., punto 52).

111 Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che, tra i principi e le disposizioni di diritto internazionale menzionati dal giudice del rinvio, i soli che possono essere invocati, in circostanze quali quelle della causa principale e ai fini dell'esame della validità della direttiva 2008/101, sono:

— da un lato, entro i limiti di una verifica dell'esistenza di un manifesto errore di valutazione imputabile all'Unione riguardo alla propria competenza, alla luce dei suddetti principi, ad adottare la direttiva sopra menzionata:

— il principio secondo cui ciascuno Stato gode di una sovranità piena ed esclusiva sul proprio spazio aereo;

— il principio secondo cui nessuno Stato può legittimamente pretendere di assoggettare alla propria sovranità una parte qualsivoglia dell'alto mare, nonché

— il principio che garantisce la libertà di sorvolo dell'alto mare,

— e, dall'altro,

— gli artt. 7 e 11, nn. 1 e 2, lett. c), dell'Accordo «open skies», nonché

— l'art. 15, n. 3, del medesimo accordo, letto in combinato disposto con gli artt. 2 e 3, n. 4, di quest'ultimo.

B — *Sulla seconda, sulla terza e sulla quarta questione*

112 Con le sue questioni seconda, terza e quarta — e tenendo conto della risposta fornita dalla Corte alla prima questione — il giudice del rinvio chiede in sostanza se la direttiva 2008/101, nell'ipotesi e nella misura in cui sia intesa ad applicare il sistema di scambio di quote alle parti di volo che si svolgono al di fuori dello spazio aereo degli Stati membri, inclusi i voli effettuati da aeromobili immatricolati in Stati terzi, sia valida alla luce dei principi di diritto internazionale consuetudinario menzionati nella risposta della Corte alla prima questione, nonché alla luce degli artt. 7 e 11, nn. 1 e 2, lett. c), dell'Accordo «open skies», nonché dell'art. 15, n. 3, del medesimo accordo, letto in combinato disposto con gli artt. 2 e 3, n. 4, di quest'ultimo.

113 Tenuto conto della formulazione delle suddette questioni, nonché della circostanza che le ricorrenti nella causa principale sono compagnie aeree immatricolate in uno Stato terzo, occorre, in primo luogo, stabilire se e in quale misura la direttiva 2008/101 si applichi alle parti di voli internazionali effettuate da tali compagnie aeree al di fuori dello spazio aereo degli Stati membri. In secondo luogo, occorrerà esaminare la validità della citata direttiva in tale contesto.

1. Sull'ambito di applicazione ratione loci della direttiva 2008/101

114 Ai sensi dell'art. 2, n. 1, della direttiva 2003/87, quest'ultima si applica alle emissioni generate dalle attività indicate nel suo allegato I ed ai sei gas a effetto serra elencati nel suo allegato II, tra i quali figura il CO_2.

115 A questo proposito, la direttiva 2008/101 ha modificato l'allegato I della direttiva 2003/87, inserendovi una categoria di attività intitolata «Trasporto aereo» ed aggiungendo al punto 2 dell'introduzione di tale allegato un secondo comma, ai sensi del quale «[a] partire dal 1º gennaio 2012 sono inclusi tutti i voli che arrivano a o partono da un aerodromo situato nel territorio di uno Stato membro cui si applica il trattato».

116 Riguardo a tale aspetto, occorre rilevare che, tra le esclusioni elencate nel suddetto allegato I, non compaiono criteri correlati, nel caso degli aeromobili che partono da aerodromi dell'Unione, all'aerodromo di arrivo e, nel caso degli aeromobili che arrivano in un aerodromo dell'Unione, all'aerodromo di partenza. Di conseguenza, la direttiva 2008/101 si applica indifferentemente ai voli aventi come luogo di destinazione o di provenienza il territorio dell'Unione, ivi compresi i voli provenienti da o diretti verso aerodromi situati al di fuori di questo territorio. Ciò risulta d'altronde dal sedicesimo «considerando» della direttiva 2008/101.

117 Pertanto, tale direttiva non è destinata ad applicarsi in quanto tale ai voli internazionali che attraversino, in sorvolo, il territorio degli Stati membri dell'Unione o quello di Stati terzi, qualora tali voli non abbiano come luogo di arrivo o di partenza un aerodromo situato nel territorio di uno Stato membro.

118 Per contro, qualora un volo con partenza da un aerodromo situato nel territorio di uno Stato terzo abbia come luogo di arrivo un aerodromo situato nel territorio di uno degli Stati membri dell'Unione, oppure qualora un volo con partenza da un aerodromo situato nel territorio di uno degli Stati membri dell'Unione sia diretto verso un aerodromo situato in uno Stato terzo, risulta dalla parte B dell'allegato IV della direttiva 2003/87, come modificata dalla direttiva 2008/101, che gli operatori aerei che effettuano tali voli devono dichiarare le proprie emissioni, al fine di stabilire, a norma dell'art. 12, n. 2 bis, della direttiva 2003/87, aggiunto dalla direttiva 2008/101, il numero di quote che essi devono restituire per l'anno civile precedente e corrispondente alle emissioni verificate, tenendo presente che queste ultime vengono calcolate sulla base di dati relativi a tali voli considerati nella loro interezza.

119 In particolare, ai fini del calcolo delle «tonnellate-chilometro», viene preso in considerazione il consumo di carburante, il cui accertamento viene effettuato mediante una formula di calcolo volta a stabilire, nella misura del possibile, il consumo effettivo di carburante per i voli ricadenti nella sfera di applicazione della direttiva 2008/101.

120 Tale aspetto correlato all'accertamento del consumo di carburante per l'interezza dei voli internazionali con arrivo in o partenza da aerodromi situati nel territorio degli Stati membri costituisce l'elemento alla luce del quale occorre esaminare la validità della direttiva 2008/101 nel contesto della causa principale.

2. Sulla competenza dell'Unione, alla luce delle norme di diritto internazionale consuetudinario invocabili nell'ambito della causa principale, ad adottare la direttiva 2008/101

121 Come rilevato al punto 108 della presente sentenza, i tre principi di diritto internazionale consuetudinario che possono essere invocati nella presente causa ai fini dell'esame, da parte della Corte, della validità della direttiva 2008/101 sono in larga misura correlati all'ambito di applicazione territoriale della direttiva 2003/87, così come modificata dalla direttiva 2008/101.

122 In primis, occorre rilevare che il diritto dell'Unione e, in particolare, la direttiva 2008/101 non possono rendere la direttiva 2003/87 applicabile in quanto tale agli aeromobili immatricolati in Stati terzi che si trovino in sorvolo su questi ultimi o sull'alto mare.

123 Infatti, le competenze dell'Unione devono essere esercitate nel rispetto del diritto internazionale, sicché la direttiva 2008/101 deve essere interpretata, e la sua sfera di applicazione va circoscritta, alla luce delle norme pertinenti del diritto internazionale marittimo e aereo (v., in tal senso, sentenza Poulsen e Diva Navigation, cit., punto 9).

124 Per contro, la normativa dell'Unione può essere applicata ad un operatore aereo nel caso in cui il suo aeromobile si trovi nel territorio di uno degli Stati membri e, più in particolare, in un aerodromo situato in tale territorio, dal momento che in tal caso l'aeromobile in questione è assoggettato alla piena potestà di tale Stato membro e dell'Unione (v., per analogia, sentenza Poulsen e Diva Navigation, cit., punto 28).

125 A questo proposito, prevedendo, ai fini della propria applicabilità agli operatori di aeromobili immatricolati in uno Stato membro o in uno Stato terzo, un criterio fondato sul fatto che tali aeromobili effettuino un volo con partenza da o arrivo in un aerodromo situato nel territorio di uno degli Stati membri, la direttiva 2008/101 non viola — nella parte in cui estende ai trasporti aerei l'applicazione del sistema previsto dalla direttiva 2003/87 — né il principio di territorialità, né la sovranità di cui gli Stati terzi di provenienza o di destinazione dei voli suddetti godono sullo spazio aereo situato al di sopra del loro territorio, dal momento che tali aeromobili si trovano fisicamente nel territorio di uno degli Stati membri dell'Unione e sono così assoggettati a tale titolo alla piena potestà dell'Unione.

126 Un'applicazione siffatta del diritto dell'Unione non vale neppure a rimettere in discussione il principio della libertà di sorvolo dell'alto mare, in quanto un aeromobile sorvolante quest'ultimo non è assoggettato, per il fatto di effettuare tale sorvolo, al sistema di scambio di quote. Del resto, un aeromobile siffatto può, in determinate circostanze, attraversare lo spazio aereo di uno degli Stati membri senza che per questo l'operatore che lo gestisce subisca l'applicazione di detto sistema.

127 Infatti, solo qualora scelga di gestire una linea aerea commerciale con partenza da o arrivo in un aerodromo situato nel territorio di uno Stato membro, il suddetto operatore dell'aeromobile si troverà assoggettato al sistema di scambio di quote, per il fatto che il suo aeromobile si trova nel territorio di tale Stato membro.

128 Quanto alla circostanza che l'operatore di un aeromobile in una situazione siffatta è tenuto a restituire quote calcolate sulla base dell'intero volo internazionale che il suo aeromobile ha effettuato o effettuerà con partenza da o arrivo in un aerodromo situato nel territorio di uno Stato membro, occorre ricordare che, tenuto conto dell'elevato livello di protezione che la politica dell'Unione in materia ambientale mira a garantire ai sensi dell'art. 191, n. 2, TFUE, il legislatore dell'Unione può in via di principio scegliere di autorizzare l'esercizio nel suo territorio di un'attività commerciale, nella fattispecie il trasporto aereo, soltanto a condizione che gli operatori rispettino i criteri stabiliti dall'Unione stessa e volti a realizzare gli obiettivi che quest'ultima si è assegnata in materia di tutela dell'ambiente, segnatamente nel caso in cui tali obiettivi si collochino nel solco di accordi internazionali cui l'Unione ha aderito, quali la Convenzione quadro e il Protocollo di Kyoto.

129 Inoltre, il fatto che, nell'ambito dell'applicazione della normativa dell'Unione in materia ambientale, determinati elementi che contribuiscono all'inquinamento dell'aria, del mare o del territorio terrestre degli Stati membri abbiano la propria origine in un evento che si svolge in parte al di fuori di tale territorio non è idoneo, alla luce dei principi di diritto internazionale consuetudinario invocabili nella causa principale, a rimettere in discussione la piena applicabilità del diritto dell'Unione nel suddetto territorio (v., in tal senso, riguardo all'applicazione della normativa in materia di concorrenza, sentenza Ahlström Osakeyhtiö e a./Commissione, cit., punti 15-18, nonché,

in merito ad idrocarburi accidentalmente sversati al di là del mare territoriale di uno Stato membro, sentenza 24 giugno 2008, causa C-188/07, Commune de Mesquer, Racc. pag. I-4501, punti 60-62).

130 Ne consegue che l'Unione era competente, alla luce dei principi di diritto internazionale consuetudinario invocabili nella causa principale, ad adottare la direttiva 2008/101, nella parte in cui questa estende a tutti i voli con partenza da o arrivo in un aerodromo situato nel territorio di uno Stato membro il sistema di scambio di quote previsto dalla direttiva 2003/87.

3. Sulla validità della direttiva 2008/101 alla luce dell'Accordo «open skies»

a) Sulla validità della direttiva 2008/101 alla luce dell'art. 7 dell'Accordo «open skies»

131 La ATA e a. sostengono, in sostanza, che la direttiva 2008/101 viola l'art. 7 dell'Accordo «open skies», a motivo del fatto che tale norma, nella misura in cui riguarda esse ricorrenti, prevede che gli aeromobili impiegati nella navigazione aerea internazionale rispettino le disposizioni legislative e regolamentari dell'Unione soltanto allorché essi entrano o escono dal territorio degli Stati membri oppure, nel caso delle disposizioni disciplinanti l'esercizio e la navigazione di tali aeromobili, soltanto allorché questi ultimi si trovano nel suddetto territorio. Orbene, la direttiva 2008/101 sarebbe intesa ad applicare il sistema di scambio di quote previsto dalla direttiva 2003/87 non soltanto al momento dell'entrata degli aeromobili nel territorio degli Stati membri ovvero al momento della loro uscita da quest'ultimo, ma anche alle parti di volo effettuate al di sopra dell'alto mare o del territorio degli Stati terzi.

132 A questo proposito, è sufficiente ricordare che la direttiva 2008/101 non rende la direttiva 2003/87 applicabile come tale agli aeromobili immatricolati in Stati terzi che si trovino in sorvolo su questi ultimi o sull'alto mare.

133 Infatti, solo qualora scelgano di gestire una linea aerea commerciale con partenza da o arrivo in aerodromi situati nel territorio degli Stati membri, gli operatori dei suddetti aeromobili si trovano assoggettati al sistema di scambio di quote, per il fatto che i loro aeromobili utilizzano tali aerodromi.

134 La direttiva 2008/101 prevede che la direttiva 2003/87 si applichi ai voli con partenza da o arrivo in un aerodromo situato nel territorio di uno Stato membro. Pertanto, considerato che tale normativa disciplina nel territorio degli Stati membri l'entrata e l'uscita degli aeromobili impiegati nella navigazione aerea internazionale, sia europea che transatlantica, risulta espressamente dall'art. 7, n. 1, dell'Accordo «open skies» che la normativa suddetta si applica a qualsiasi aeromobile utilizzato dalle compagnie aeree dell'altra parte contraente di questo accordo, e che tale aeromobile è tenuto a rispettarla.

135 Ne consegue che l'art. 7, n. 1, dell'Accordo «open skies» non osta a che il sistema di scambio di quote istituito dalla direttiva 2003/87 venga applicato ad operatori aerei quali le compagnie aeree stabilite negli Stati Uniti, nel caso in cui i loro aeromobili effettuino voli con partenza da o arrivo in un aerodromo situato nel territorio di uno Stato membro.

b) Sulla validità della direttiva 2008/101 alla luce dell'art. 11, nn. 1 e 2, lett. c), dell'Accordo «open skies»

136 La ATA e a. e la IATA sostengono, in sostanza, che la direttiva 2008/101, là dove estende ai trasporti aerei internazionali il sistema di scambio di quote previsto dalla

direttiva 2003/87, viola l'obbligo, enunciato all'art. 11, nn. 1 e 2, lett. c), dell'Accordo «open skies» e incombente all'Unione, di esentare da dazi, tasse ed oneri il carburante imbarcato. In particolare, le suddette parti della causa principale sostengono che l'Unione può applicare soltanto gli oneri corrispondenti al costo dei servizi prestati, ma che il sistema previsto dalla direttiva 2003/87 non rientra in tale deroga.

137 A questo proposito, occorre rilevare che le citate disposizioni dell'Accordo «open skies» mirano a disciplinare alcuni aspetti riguardanti i costi economici del trasporto aereo, garantendo al tempo stesso condizioni di parità per le compagnie aeree. A condizione di reciprocità, le dette disposizioni proibiscono, in particolare, talune forme di dazi doganali all'importazione, di tasse e di oneri sul carburante.

138 Le regole dettate dalla direttiva 2008/101 hanno, per parte loro, lo scopo di estendere agli operatori aerei il sistema di scambio di quote introdotto dalla direttiva 2003/87. Pertanto, esse perseguono, in particolare, l'obiettivo di una migliore tutela dell'ambiente.

139 Inoltre, occorre ricordare che, sebbene il fine ultimo del sistema di scambio di quote sia la protezione dell'ambiente attraverso una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, questo sistema non determina di per sé stesso una riduzione di tali emissioni, bensì incoraggia e favorisce la ricerca dei costi più bassi possibili al fine di ottenere una riduzione delle emissioni stesse ad un determinato livello. Il vantaggio per l'ambiente dipende dal rigore con cui viene stabilita la quantità totale di quote concesse, la quale costituisce il limite globale delle emissioni autorizzate dal detto sistema (sentenza 16 dicembre 2008, causa C-127/07, Arcelor Atlantique et Lorraine e a., Racc. pag. I-9895, punto 31).

140 Ne risulta altresì che la logica economica del sistema di scambio di quote consiste nel far sì che le riduzioni di emissioni di gas a effetto serra necessarie per ottenere un risultato ambientale prestabilito avvengano al minor costo possibile. In particolare, permettendo la vendita delle quote assegnate, questo sistema intende stimolare ogni

partecipante al sistema stesso ad emettere una quantità di gas a effetto serra inferiore alle quote 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 Arcelor Atlantique et Lorraine e a., cit., punto 32).

141 Indubbiamente, nel settore dei trasporti aerei il legislatore dell'Unione ha scelto — come risulta dall'allegato IV, parte B, della direttiva 2003/87 come modificata dalla direttiva 2008/101 — di fare riferimento al consumo di carburante degli aeromobili degli operatori allo scopo di definire una formula tale da consentire di calcolare le emissioni di costoro correlate ai voli, ricadenti nell'ambito del suddetto allegato, effettuati dagli aeromobili degli operatori stessi. Gli operatori aerei devono dunque restituire un numero di quote pari al totale delle loro emissioni dell'anno civile precedente, le quali vengono calcolate in base ai loro consumi di carburante per tutti i loro voli ricadenti nella sfera di applicazione della direttiva sopra citata, nonché in base ad un fattore di emissione.

142 Tuttavia, contrariamente a ciò che caratterizza i prelievi obbligatori sul possesso e sul consumo di carburante, non esiste, per ciò solo, alcun nesso diretto e indissolubile tra il quantitativo di carburante posseduto o consumato da un aeromobile e l'onere pecuniario incombente all'operatore di tale aeromobile nell'ambito del funzionamento del sistema di scambio di quote. Il costo concreto gravante su tale operatore e risultante dalla quantità di quote da restituire, calcolata segnatamente sulla base del consumo di carburante, dipende, trattandosi di una misura fondata sul mercato, non già direttamente dal numero di quote che devono essere restituite, bensì dal numero di quote inizialmente concesse a tale operatore nonché dal loro prezzo sul mercato nel caso in cui si riveli necessario l'acquisto di quote supplementari per coprire le emissioni di detto operatore. Inoltre, non può escludersi la possibilità che un operatore aereo, pur avendo posseduto o consumato del carburante, non subisca alcun onere pecuniario derivante dalla sua partecipazione al suddetto sistema, o addirittura che esso realizzi un utile cedendo a titolo oneroso le proprie quote eccedentarie.

143 Ne consegue che, a differenza di un dazio, di una tassa o di un onere applicati sul consumo di carburante, il sistema istituito dalla direttiva 2003/87, come modificata dalla direttiva 2008/101, oltre al fatto che non è destinato a generare introiti a favore delle autorità pubbliche, non consente assolutamente di stabilire, sul fondamento di una base imponibile e di un'aliquota definite a priori, un importo che deve essere corrisposto per ciascuna tonnellata di carburante consumato per l'insieme dei voli effettuati in un anno civile.

144 Pertanto, un sistema siffatto si differenzia radicalmente dal sistema svedese oggetto di esame nella sentenza 10 giugno 1999, causa C-346/97, Braathens (Racc. pag. I-3419), al punto 23 della quale la Corte ha statuito, in riferimento ad una tassa per la protezione dell'ambiente versata interamente allo Stato, che tale tassa colpiva il consumo di carburante in sé considerato, segnatamente perché esisteva un nesso diretto e indissolubile tra il consumo di carburante e le sostanze inquinanti prese in considerazione dalla tassa suddetta, e che quest'ultima costituiva dunque un'accisa gravante sulla navigazione aerea interna a carattere commerciale in violazione dell'esenzione prevista dalle direttive applicabili in materia.

145 Tenuto conto dell'insieme delle considerazioni sopra esposte, non si può sostenere che la direttiva 2008/101 comporti una forma di prelievo obbligatorio a favore delle autorità pubbliche qualificabile come dazio doganale, tassa od onere sul carburante posseduto o consumato dagli operatori aerei.

146 La circostanza che gli operatori aerei possano acquistare quote supplementari a copertura delle loro emissioni effettive non soltanto da altri operatori, ma anche dalle autorità pubbliche nell'ambito della messa all'asta del 15 % delle quote complessive, non è minimamente idonea a inficiare la suddetta constatazione.

147 Pertanto, è giocoforza constatare che, estendendo ai trasporti aerei l'applicazione della direttiva 2003/87, la direttiva 2008/101 non viola in alcun modo l'obbligo di esenzione applicabile al carburante imbarcato, quale previsto dall'art. 11, nn. 1 e 2, lett. c), dell'Accordo «open skies», dal momento che il sistema di scambio di quote, per le caratteristiche sue proprie, costituisce una misura fondata sul mercato, e non un dazio, una tassa o un onere gravante sul carburante imbarcato.

c) Sulla validità della direttiva 2008/101 alla luce dell'art. 15, n. 3, dell'Accordo «open skies», letto in combinato disposto con gli artt. 2 e 3, n. 4, di tale accordo

148 La ATA e a. fanno valere in sostanza che l'applicazione della direttiva 2003/87 alle compagnie aeree stabilite negli Stati Uniti costituisce una violazione dell'art. 15, n. 3, dell'Accordo «open skies», in quanto una simile misura in materia ambientale è incompatibile con le norme previste dall'ICAO in tale settore. Inoltre, la direttiva 2008/101, là dove rende applicabile ai trasporti aerei il sistema istituito dalla direttiva 2003/87, costituirebbe una misura che limita, in particolare, il volume del traffico e la frequenza dei servizi, in violazione dell'art. 3, n. 4, del suddetto accordo. Infine, l'applicazione di tale sistema costituirebbe un onere incompatibile con l'art. 15 della Convenzione di Chicago, norma quest'ultima che le parti dell'Accordo «open skies» si sono impegnate a rispettare ai sensi dell'art. 3, n. 4, di questo stesso accordo.

149 Anzitutto occorre rilevare come, in ogni caso, né il giudice del rinvio né la ATA e a. abbiano fornito elementi idonei a dimostrare che l'Unione, adottando la direttiva 2008/101 che rende la direttiva 2003/87 applicabile ai trasporti aerei, abbia violato una norma relativa alla protezione dell'ambiente adottata dall'ICAO ai sensi dell'art. 15, n. 3, dell'Accordo «open skies». Del resto, la risoluzione A37-19 dell'ICAO, prevedendo nel suo allegato una serie di principi direttivi riguardanti l'elaborazione e

l'attuazione di misure fondate sul mercato («Market-Based Measures»; in prosieguo: le «MBM»), non indica che eventuali MBM come il sistema di scambio di quote dell'Unione sarebbero contrarie alle norme in materia ambientale adottate dall'ICAO.

150 Nel suddetto allegato si afferma, rispettivamente alle lettere b) ed f), da un lato, che tali MBM dovrebbero favorire la limitazione delle emissioni di gas a effetto serra generate dal trasporto aereo internazionale e, dall'altro, che non dovrebbe verificarsi una duplicazione di MBM applicate contemporaneamente, in modo tale che le emissioni di CO_2 dell'aviazione internazionale vengano prese in considerazione una sola volta nell'ambito di tali sistemi.

151 Orbene, ciò corrisponde precisamente all'obiettivo enunciato nell'art. 25 bis della direttiva 2003/87, come modificata dalla direttiva 2008/101, il quale si propone di garantire un'interazione ottimale tra il sistema di scambio di quote dell'Unione e le MBM che vengano adottate da Stati terzi, in modo che non vi sia una duplice applicazione di tali sistemi agli aeromobili che effettuano collegamenti internazionali, indipendentemente dal fatto che tali velivoli siano immatricolati in uno Stato membro o in uno Stato terzo. Tale obiettivo corrisponde peraltro a quello sotteso all'art. 15, n. 7, dell'Accordo «open skies».

152 Quanto alla validità della direttiva 2008/101 alla luce dell'art. 15, n. 3, seconda frase, dell'Accordo «open skies», è giocoforza rilevare che tale norma, letta in combinato disposto con l'art. 3, n. 4, del medesimo accordo, non impedisce alle parti contraenti di quest'ultimo di adottare misure che limitino il volume del traffico, la frequenza o la regolarità dei servizi od anche il tipo di aeromobili utilizzati dalle compagnie aeree stabilite nel territorio delle parti suddette, qualora tali misure siano connesse alla protezione dell'ambiente.

153 Infatti, l'art. 3, n. 4, dell'Accordo «open skies» stabilisce espressamente che nessuna delle due parti contraenti può procedere a limitazioni siffatte «salvo che per motivi

(...) ambientali». È inoltre importante rilevare che, in ogni caso, il sistema di scambio di quote non fissa alcun limite alle emissioni degli aeromobili che partono da o arrivano in un aerodromo situato nel territorio di uno Stato membro, e non limita neppure la frequenza o la regolarità dei servizi, dal momento che l'obbligo essenziale che incombe agli operatori aerei è unicamente quello di restituire quote corrispondenti alle loro emissioni effettive. Inoltre, tale obbligo non può, per le ragioni illustrate ai punti 141-147 della presente sentenza, essere considerato come un onere aeroportuale.

154 Per contro, l'art. 15, n. 3, dell'Accordo «open skies», letto in combinato disposto con gli artt. 2 e 3, n. 4, del medesimo accordo, stabilisce che, nel caso in cui le parti contraenti di tale accordo adottino simili misure di protezione dell'ambiente, tali misure devono — come risulta dal punto 99 della presente sentenza — essere applicate in modo non discriminatorio alle compagnie aeree interessate.

155 Orbene, a questo proposito è giocoforza constatare che — come del resto consta esplicitamente dal ventunesimo «considerando» della direttiva 2008/101 — l'Unione ha previsto in modo espresso un'applicazione uniforme del sistema di scambio di quote all'insieme degli operatori di aeromobili che assicurano collegamenti aerei con partenza da o arrivo in un aerodromo situato nel territorio di uno Stato membro, ed ha in particolare inteso rispettare rigorosamente le disposizioni antidiscriminatorie contenute negli accordi bilaterali sui servizi aerei conclusi con gli Stati terzi, così come previsto dagli artt. 2 e 3, n. 4, dell'Accordo «open skies».

156 Pertanto, la direttiva 2008/101, là dove prevede in particolare l'applicazione del sistema di scambio di quote in maniera non discriminatoria agli operatori aerei stabiliti tanto nell'Unione quanto in Stati terzi, non è invalida alla luce dell'art. 15, n. 3, dell'Accordo «open skies», letto in combinato disposto con gli artt. 2 e 3, n. 4, del medesimo accordo.

157 Alla luce di quanto sopra esposto, occorre concludere che l'esame della direttiva 2008/101 non ha evidenziato elementi idonei a pregiudicare la validità di quest'ultima.

IV — Sulle spese

158 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento 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 (Grande Sezione) dichiara:

1) Tra i principi e le disposizioni di diritto internazionale menzionati dal giudice del rinvio, i soli che possono essere invocati, in circostanze quali quelle della causa principale e ai fini dell'esame della validità della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 19 novembre 2008, 2008/101/CE, che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di includere le attività di trasporto aereo nel sistema comunitario di scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra, sono:

— da un lato, entro i limiti di una verifica dell'esistenza di un manifesto errore di valutazione imputabile all'Unione riguardo alla propria competenza, alla luce dei suddetti principi, ad adottare la direttiva sopra menzionata:

— il principio secondo cui ciascuno Stato gode di una sovranità piena ed esclusiva sul proprio spazio aereo;

— **il principio secondo cui nessuno Stato può legittimamente pretendere di assoggettare alla propria sovranità una parte qualsivoglia dell'alto mare, nonché**

— **il principio che garantisce la libertà di sorvolo dell'alto mare,**

— **e, dall'altro,**

— **gli artt. 7 e 11, nn. 1 e 2, lett. c), dell'Accordo sui trasporti aerei concluso il 25 e il 30 aprile 2007 tra gli Stati Uniti d'America, da una parte, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altra, come modificato dal protocollo, nonché**

— **l'art. 15, n. 3, del suddetto accordo, letto in combinato disposto con gli artt. 2 e 3, n. 4, di quest'ultimo.**

2) **L'esame della direttiva 2008/101 non ha evidenziato elementi idonei a pregiudicare la validità di quest'ultima.**

Firme