Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
presentate il 27 giugno 2019[1]

Causa C-379/18

Deutsche Lufthansa AG
contro
Land Berlin
con l'intervento di:
Berliner Flughafen Gesellschaft mbH,
Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania)]

«Questione pregiudiziale – Trasporto aereo – Diritti aeroportuali – Tutela dei diritti degli utenti degli aeroporti – Possibilità di concordare diritti diversi da quelli approvati dall'autorità di vigilanza indipendente – Mezzi di ricorso – Competenza del giudice civile – Compatibilità con la direttiva 2009/12/CE»

1. La direttiva 2009/12/CE[2] prevede che i gestori aeroportuali riscuotano diritti dagli «utenti» (intesi come coloro che trasportano per via aerea passeggeri, posta e/o merci)[3] a titolo di corrispettivo per l'utilizzo degli impianti e per i servizi prestati in loro favore da detti gestori.

2. Le questioni poste del giudice del rinvio vertono, in sintesi, sull'approvazione di tali diritti aeroportuali, sia da parte dell'autorità di vigilanza indipendente (in prosieguo: l'«autorità di vigilanza») che da parte del gestore di ciascun aeroporto. Detto giudice chiede, inoltre, come e dinanzi a chi gli utenti possano contestare tali diritti.

1 Lingua originale: lo spagnolo.

2 Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, concernente i diritti aeroportuali (GU 2009, L 70, pag. 11; in prosieguo: la «direttiva»).

3 Utilizzerò il termine *utente* in questo senso, quindi senza includere i passeggeri che utilizzano gli impianti e i servizi aeroportuali (sui quali i vettori aerei ripercuotono successivamente l'importo dei diritti).

I. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione. Direttiva 2009/12

3. L'articolo 2 («Definizioni») così dispone:

«Ai fini della presente direttiva si intende per:

1) "aeroporto", qualsiasi terreno appositamente predisposto per l'atterraggio, il decollo e le manovre di aeromobili, inclusi gli impianti annessi che esso può comportare per le esigenze del traffico e per il servizio degli aeromobili, nonché gli impianti necessari per fornire assistenza ai servizi aerei commerciali;

2) "gestore aeroportuale", il soggetto al quale le disposizioni legislative, regolamentari o contrattuali nazionali affidano, insieme ad altre attività o in via esclusiva, il compito di amministrare e di gestire le infrastrutture aeroportuali o della rete aeroportuale e di coordinare e di controllare le attività dei vari operatori presenti negli aeroporti o nella rete aeroportuale interessati;

3) "utente dell'aeroporto", qualsiasi persona fisica o giuridica che trasporti per via aerea passeggeri, posta e/o merci, da e per l'aeroporto considerato;

4) "diritti aeroportuali", i prelievi riscossi a favore del gestore aeroportuale e pagati dagli utenti dell'aeroporto per l'utilizzo delle infrastrutture e dei servizi che sono forniti esclusivamente dal gestore aeroportuale e che sono connessi all'atterraggio, al decollo, all'illuminazione e al parcheggio degli aeromobili e alle operazioni relative ai passeggeri e alle merci;

(…)».

4. L'articolo 3 («Non discriminazione») prevede quanto segue:

«Gli Stati membri provvedono affinché i diritti aeroportuali non creino discriminazioni tra gli utenti dell'aeroporto, conformemente al diritto comunitario. Ciò non esclude una modulazione dei diritti aeroportuali per motivi di interesse pubblico e generale, compresi motivi ambientali. I criteri utilizzati per siffatta modulazione sono pertinenti, obiettivi e trasparenti».

5. L'articolo 5 («Sistemi di tariffazione comuni») recita:

«Dopo aver informato la Commissione e nel rispetto del diritto comunitario, gli Stati membri possono consentire a un gestore aeroportuale di applicare un sistema di tariffazione comune e trasparente presso gli aeroporti che servono la stessa città o agglomerato urbano, purché ciascun aeroporto rispetti gli obblighi in materia di trasparenza di cui all'articolo 7».

6. L'articolo 6 («Consultazione e ricorsi») stabilisce quanto segue:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché sia istituita una procedura obbligatoria di consultazione periodica tra il gestore aeroportuale e gli utenti dell'aeroporto o i rappresentanti o le associazioni degli utenti dell'aeroporto in relazione al funzionamento del sistema dei diritti aeroportuali, all'ammontare di questi diritti aeroportuali e, se del caso, alla qualità del servizio fornito. Detta consultazione ha luogo almeno una volta all'anno salvo se diversamente convenuto nell'ultima consultazione. Laddove esista un accordo pluriennale tra il gestore aeroportuale e gli utenti dell'aeroporto, le consultazioni si svolgono secondo le modalità previste in detto accordo. Gli Stati membri conservano il diritto di chiedere consultazioni più frequenti.

2. Gli Stati membri provvedono affinché, nella misura del possibile, le modifiche apportate al sistema o all'ammontare dei diritti aeroportuali siano effettuate con il consenso del gestore aeroportuale da un lato e degli utenti dell'aeroporto dall'altro. A tal fine, il gestore aeroportuale sottopone agli utenti dell'aeroporto ogni proposta di modifica del sistema o dell'ammontare dei diritti aeroportuali al più tardi quattro mesi prima della sua entrata in vigore, motivandone le ragioni, tranne in caso di circostanze eccezionali da giustificare con gli utenti. Il gestore aeroportuale organizza consultazioni sulle modifiche proposte con gli utenti dell'aeroporto e tiene conto della posizione da questi espressa prima di prendere una decisione. Il gestore aeroportuale pubblica di norma la sua decisione o raccomandazione entro due mesi prima della sua entrata in vigore. Il gestore aeroportuale motiva la propria decisione in relazione alle posizioni espresse dagli utenti, nell'ipotesi in cui sulle modifiche proposte non sia intervenuto alcun accordo tra il gestore aeroportuale e gli utenti.

3. Gli Stati membri provvedono affinché, in caso di disaccordo su una decisione inerente i diritti aeroportuali presa dal gestore aeroportuale, ciascuna delle due parti possa rivolgersi all'autorità di vigilanza indipendente di cui all'articolo 11, la quale esaminerà le motivazioni che corredano la proposta di modifica del sistema o dell'ammontare dei diritti aeroportuali.

4. Qualora sia sottoposta all'autorità di vigilanza indipendente[,] una modifica del sistema o dell'ammontare dei diritti aeroportuali decisa dal gestore aeroportuale non ha efficacia sino a quando non sia stata esaminata dall'autorità di vigilanza. Quest'ultima prende, entro quattro settimane dal deferimento della questione, a meno che la decisione definitiva non possa essere presa entro lo stesso termine, una decisione provvisoria circa l'entrata in vigore della modifica in questione.

5. Uno Stato membro può decidere di non applicare i paragrafi 3 e 4 in relazione alle modifiche dell'ammontare o della struttura dei diritti aeroportuali per gli aeroporti per i quali:

a) esiste una procedura obbligatoria in virtù della normativa nazionale che prevede che i diritti aeroportuali, o il loro ammontare massimo, siano determinati o approvati dall'autorità di vigilanza indipendente (…)».

7. Ai sensi dell'articolo 7 («Trasparenza»):

«1. Gli Stati membri provvedono affinché i gestori aeroportuali, ogniqualvolta si procede alle consultazioni di cui all'articolo 6, paragrafo 1, forniscano ad ogni utente dell'aeroporto o ai rappresentanti o alle associazioni degli utenti dell'aeroporto informazioni sui seguenti elementi, che serviranno come base per la determinazione del sistema o dell'ammontare di tutti i diritti riscossi in ciascun aeroporto dal gestore aeroportuale. Le informazioni comprendono come minimo:

a) un elenco dei vari servizi e infrastrutture forniti a corrispettivo dei diritti aeroportuali riscossi;

b) la metodologia utilizzata per il calcolo dei diritti aeroportuali;

c) la struttura globale dei costi relativamente alle infrastrutture e ai servizi ai quali i diritti aeroportuali sono connessi;

d) gli introiti dei vari diritti e il costo totale dei servizi forniti in cambio;

e) qualsiasi finanziamento erogato da autorità pubbliche delle infrastrutture e dei servizi ai quali i diritti aeroportuali si riferiscono;

f) le previsioni riguardanti la situazione dell'aeroporto per quanto attiene ai diritti, all'evoluzione del traffico, nonché agli investimenti previsti;

g) l'utilizzazione effettiva delle infrastrutture e delle installazioni aeroportuali nel corso di un periodo determinato; e

h) i risultati attesi dai grandi investimenti proposti con riguardo ai loro effetti sulla capacità dell'aeroporto.

(…)».

8. L'articolo 11 («Autorità di vigilanza indipendente») enuncia quanto segue:

«1. Gli Stati membri designano o istituiscono un'autorità di vigilanza nazionale indipendente, incaricata di assicurare la corretta applicazione delle misure adottate per conformarsi alla presente direttiva e di svolgere, come minimo, le funzioni di cui all'articolo 6. Questo organo può essere lo stesso al quale lo Stato membro ha affidato l'applicazione delle misure normative supplementari di cui all'articolo 1, paragrafo 5, compresa l'approvazione del sistema dei diritti e/o dell'ammontare di tali diritti aeroportuali, a condizione che soddisfi i requisiti di cui al paragrafo 3 del presente articolo.

(…)

7. Nell'avviare un'indagine riguardo alla motivazione della modifica del sistema o dell'ammontare dei diritti aeroportuali di cui all'articolo 6, l'autorità di vigilanza indipendente ottiene dalle parti interessate accesso alle necessarie informazioni ed è tenuta a consultarle al fine di formulare la sua decisione. Fatto salvo l'articolo 6, paragrafo 4, essa pronuncia una decisione il più rapidamente possibile, e comunque entro quattro mesi dal deferimento della questione. Questo periodo può essere prorogato di due mesi in casi eccezionali e debitamente giustificati. Le decisioni dell'autorità di vigilanza indipendente sono vincolanti, fatto salvo un controllo parlamentare o giurisdizionale a seconda della procedura prevista nei diversi Stati membri.

(…)».

B. Diritto tedesco

1. Verwaltungsgerichtsordnung (codice di procedura amministrativa; in prosieguo: la «VwGO»)

9. Ai sensi dell'articolo 42, paragrafo 2, salvo diversa disposizione di legge, il ricorso è ammissibile solo se il ricorrente fa valere di essere stato leso nei propri diritti dall'adozione di un atto amministrativo, dal suo diniego o dalla sua mancata adozione.

2. Luftverkehrsgesetz (legge sul traffico aereo)

10. L'articolo 19b, paragrafo 1, disciplina il sistema dei diritti aeroportuali. Il gestore dell'aeroporto lo sottopone all'approvazione dell'autorità competente al rilascio delle licenze, la quale l'approva se sono soddisfatti determinati requisiti [4].

4 I diritti devono essere conformi a criteri adeguati, obiettivi, trasparenti e non discriminatori; le infrastrutture e i servizi in relazione ai quali vengono riscossi i diritti devono essere chiaramente definiti; i diritti devono essere calcolati sulla base dei costi e fissati in anticipo; tutti gli utenti devono accedere con le stesse modalità ai servizi e alle infrastrutture; non possono imporsi diritti di ammontare differenziato in mancanza di una ragione oggettiva.

11. Ai sensi dell'articolo 19b, paragrafo 3, la procedura di autorizzazione del sistema di tariffazione si svolge nelle seguenti fasi:

– almeno sei mesi prima della sua entrata in vigore, il gestore aeroportuale deve sottoporre agli utenti dell'aeroporto il progetto di sistema di tariffazione, o le relative modifiche, corredato di una motivazione;

– almeno cinque mesi prima dell'entrata in vigore del sistema di tariffazione dev'essere presentata domanda di autorizzazione all'autorità competente al rilascio delle licenze; detta domanda deve essere motivata e tenere conto delle obiezioni degli utenti;

– l'autorizzazione deve essere accordata se l'ammontare dei diritti fissati appare ragionevole rispetto ai costi di gestione previsti e detti diritti sono intesi a garantire l'efficacia dei servizi prestati. È possibile prescindere da tale valutazione se il gestore aeroportuale e gli utenti hanno concluso un accordo sul sistema di tariffazione.

3. Bürgerliches Gesetzbuch (Codice civile tedesco; in prosieguo: il «BGB»)

12. Ai sensi dell'articolo 315 del BGB, relativo ai contratti,

– se la prestazione deve essere fissata da una delle parti contraenti, occorre ritenere, nel dubbio, che la determinazione debba avvenire ex aequo et bono;

– la determinazione è effettuata mediante dichiarazione all'altra parte contraente;

– la determinazione, se deve avvenire ex aequo et bono, è vincolante per l'altra parte solo ove risponda al requisito di equità. In caso contrario, la determinazione è compiuta mediante sentenza.

II. Procedimento dinanzi alla Corte

13. La decisione di rinvio è pervenuta presso la cancelleria della Corte l'8 giugno 2018.

14. Hanno presentato osservazioni scritte la Deutsche Lufthansa, la Berliner Flughafen Gesellschaft, il Land Berlin (Land di Berlino, Germania), i governi tedesco e polacco nonché la Commissione. Ad eccezione del governo polacco, tutte le parti menzionate hanno partecipato all'udienza tenutasi l' 11 aprile 2019.

III. Fatti e questioni pregiudiziali

A. Fatti

15. Il 25 giugno 2014 la società che gestisce l'aeroporto di Berlino-Tegel (la Berliner Flughafen Gesellschaft mbH) sottoponeva una proposta di diritti aeroportuali all'autorizzazione del Land di Berlino, di cui è organo l'autorità di vigilanza.

16. Il 13 ottobre 2014 l'autorità di vigilanza rilasciava l'autorizzazione richiesta, ai sensi dell'articolo 19b della legge sul traffico aereo.

17. La Deutsche Lufthansa chiedeva l'annullamento di detta autorizzazione mediante ricorso dinanzi all'Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Tribunale amministrativo superiore del Land di Berlino-Brandeburgo, Germania).

18. Con sentenza del 22 giugno 2016 detto giudice respingeva il ricorso, in base al rilievo che la Deutsche Lufthansa era carente della legittimazione ad agire (ai sensi dell'articolo 42, paragrafo 2, della VwGO), in quanto l'autorizzazione non poteva ledere i suoi diritti.

19. La Deutsche Lufthansa ha proposto ricorso per revocazione («Revision») dinanzi al Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania), il quale sottopone alla Corte le due questioni pregiudiziali seguenti:

1) Se sia conforme alla direttiva 2009/12/CE (…) in particolare ai suoi articoli 3 e 6, paragrafi da 3 a 5, nonché all'articolo 11, paragrafi 1 e 7, una norma nazionale la quale preveda che il sistema dei diritti aeroportuali deciso dal gestore aeroportuale debba essere sottoposto all'autorità di vigilanza indipendente per la sua approvazione, senza vietare al gestore aeroportuale e agli utenti dell'aeroporto di stabilire diritti diversi da quelli approvati dall'autorità di vigilanza.

2) Se sia conforme alla direttiva citata un'interpretazione della normativa nazionale secondo la quale a un utente dell'aeroporto è preclusa l'impugnazione dell'approvazione del sistema di diritti aeroportuali da parte dell'autorità di vigilanza indipendente, ma è consentito proporre ricorso contro il gestore aeroportuale, facendo in tal sede valere che i diritti aeroportuali stabiliti nel sistema di cui trattasi non corrispondono a equità».

20. Il giudice del rinvio afferma che, secondo la sua stessa giurisprudenza, l'autorizzazione non sarebbe giuridicamente vincolante ai fini della determinazione dei diritti [5]. L'articolo 19b della legge sul traffico aereo stabilirebbe un rapporto di diritto pubblico soltanto tra l'autorità di vigilanza e il gestore aeroportuale, in qualità di destinatario dell'autorizzazione. Poiché il rapporto intercorrente tra il gestore aeroportuale e gli utenti è di natura privatistica, il corrispettivo concordato tra le parti sarebbe valido anche in mancanza dell'autorizzazione.

21. Esso afferma che, secondo la giurisprudenza civile, il controllo sull'ammontare dei diritti spetta ai giudici civili, i quali svolgono un controllo di equità ai sensi dell'articolo 315 del BGB.

22. Tuttavia, si potrebbe riconoscere la competenza del giudice amministrativo (e, pertanto, la legittimazione della ricorrente) a conoscere del ricorso contro l'autorizzazione nei seguenti casi:

– se si ritenesse che l'autorizzazione imponga condizioni generali di contratto non modificabili dalle parti, in maniera tale che esse non possano concordare diritti diversi da quelli indicati dall'autorità di vigilanza;

– se l'articolo 19b della legge sul traffico aereo conferisse agli utenti degli aeroporti una tutela individuale, in modo da attribuire loro un interesse diretto superiore a quello del pubblico in generale.

23. Il giudice del rinvio aggiunge che, alla luce della sentenza CTL Logistics [6], si potrebbe dubitare che quanto stabilito dall'articolo 315 del BGB sia sufficiente a soddisfare le esigenze della direttiva. Se si escludessero le azioni di diritto privato per la tutela dei diritti degli utenti degli aeroporti, questi ultimi non disporrebbero di altri mezzi per difendere i loro interessi, il che sarebbe in contrasto con il principio della tutela giurisdizionale effettiva sancito dalla legge fondamentale tedesca.

24. Esso propone come soluzione un'interpretazione dell'articolo 19b della legge sul traffico aereo conforme alla Costituzione, che conduca al riconoscimento della legittimazione degli utenti a norma dell'articolo 42, paragrafo 2, della VwGO.

5 Il giudice del rinvio fa riferimento alla sentenza dell'8 luglio 1977, relativa all'articolo 43 del vecchio regolamento sulle licenze di traffico aereo.

6 Sentenza del 9 novembre 2017 (C-489/15, in prosieguo: la «sentenza CTL Logistics», EU:C:2017:834).

B. Osservazioni preliminari

25. Dalle informazioni contenute nel fascicolo risulta che, in Germania, i diritti aeroportuali sono autorizzati dall'autorità di vigilanza. L'utente può contestare tale autorizzazione solo *indirettamente* attraverso un'azione di diritto privato, cosicché il medesimo può beneficiare unicamente dell'eventuale accoglimento di tale azione. Per contro, il gestore aeroportuale può contestarla *direttamente* in via giurisdizionale amministrativa.

26. In tale contesto, i dubbi del giudice del rinvio ruotano intorno alla possibilità che il giudice amministrativo sia competente a conoscere del ricorso proposto da un utente (un vettore aereo) *direttamente* avverso il sistema di tariffazione approvato dell'autorità di vigilanza. Tale possibilità sussisterebbe ove le parti non potessero negoziare prezzi diversi da quelli stabiliti da detta autorità e qualora la tutela giurisdizionale dei diritti degli utenti affidata al giudice civile fosse considerata incompatibile con la direttiva.

27. La Corte non può procedere all'interpretazione delle norme interne, né stabilire a quali organi giurisdizionali nazionali spettino l'una o l'altra competenza oppure come debba essere disciplinata la legittimazione dei ricorrenti nei rispettivi procedimenti, civili o amministrativi. Essa può invece fornire i criteri interpretativi del diritto dell'Unione che consentano al giudice del rinvio di trarre le necessarie conseguenze.

28. Prima di esaminare le due questioni pregiudiziali, mi sembra opportuno esaminare se la direttiva conferisca agli utenti degli aeroporti un interesse legittimo ad opporsi alla determinazione dei diritti.

C. L'interesse legittimo degli utenti a contestare i diritti aeroportuali

29. In fase di elaborazione della direttiva sui diritti aeroportuali, la Commissione ha inquadrato la sua proposta in «una più ampia iniziativa focalizzata (…) sugli aeroporti e finalizzata a promuovere l'efficiente funzionamento degli aeroporti e l'uso ottimale di capacità limitate» [7]. In particolare, essa sottolineava l'importanza dei diritti per l'efficacia dell'attività dei vettori aerei [8].

30. La competitività dei vettori aerei dell'Unione europea occupa quindi una posizione centrale nella progettazione del sistema di diritti aeroportuali [9].

31. La Commissione disponeva, inter alia, delle seguenti opzioni:

– attribuire agli Stati membri la competenza a disciplinare la materia;

– prevedere un intervento massimo, vale a dire un regime da applicarsi uniformemente in tutta l'Unione e sulla base del quale i diritti aeroportuali fossero fissati e riscossi secondo un unico metodo di calcolo;

7 Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente i diritti aeroportuali (presentata dalla Commissione) SEC(2006) 1688; SEC(2006) 1689. COM(2006) 820 definitivo.

8 «I vettori aerei dell'UE operano in un settore economico soggetto a forti oscillazioni cicliche e esposto a un'aspra concorrenza internazionale (…). Tutta la filiera dell'approvvigionamento nel settore dell'aviazione dovrebbe assumere connotati più concorrenziali possibile in modo da garantire la durevole competitività dell'economia dell'Unione nel suo insieme. I diritti aeroportuali sono un anello importante in questa catena poiché rappresentano tra [il] 4% e l'8% dei costi operativi dei principali vettori aerei comunitari».

9 Il governo tedesco ne è consapevole là dove riconosce nelle sue osservazioni (punto 54) l'importanza dell'ammontare dei diritti per gli aeroporti e i vettori aerei, in quanto fattore della scelta, da parte di questi ultimi, delle loro destinazioni.

– definire, come soluzione intermedia, una cornice generale dotata di determinati principi comuni, in cui i regolatori nazionali potessero adattare più facilmente la direttiva alle circostanze nazionali [10].

32. È prevalsa la terza opzione, enunciata al considerando 2 della direttiva [11]. Ne consegue che il rapporto tra i gestori aeroportuali e gli utenti, per quanto riguarda i diritti, deve essere conforme a taluni principi di base, definiti nel testo di detta direttiva.

33. Si tratta, in particolare, dei principi di non discriminazione, di trasparenza e di partecipazione degli interessati al procedimento.

34. Per quanto riguarda la *non discriminazione*, l'articolo 3 della direttiva vieta che i diritti possano determinare «discriminazioni tra gli utenti dell'aeroporto». Si tratta di una regola finalizzata a garantire condizioni di concorrenza eque tra i vettori aerei che utilizzano l'aeroporto, evitando che alcuni di essi siano favoriti rispetto ad altri e, in tal modo, possano superare i loro concorrenti offrendo servizi più attraenti sul mercato [12].

35. Per quanto riguarda la *partecipazione degli utenti* alla procedura di determinazione dei diritti, l'articolo 6 della direttiva prevede che siano organizzate consultazioni obbligatorie periodiche tra gli utenti e i gestori – almeno una volta all'anno – (paragrafo 1) e in occasione di ogni modifica del sistema o dell'ammontare dei diritti aeroportuali (paragrafo 2) [13].

36. La decisione finale può assumere due forme, previste all'articolo 6 della direttiva, a seconda che:

– il gestore aeroportuale sia competente a stabilire i diritti (paragrafo 2). In tal caso, la sua decisione può essere impugnata, con efficacia sospensiva, dinanzi all'autorità di vigilanza;

– la competenza a determinare o approvare «i diritti aeroportuali o il loro ammontare massimo» spetti all'autorità di vigilanza [paragrafo 5, lettera a)]. In tal caso, la procedura di consultazione di cui all'articolo 6, paragrafi 1 e 2 [14], precede la proposta che, in Germania, il gestore aeroportuale sottopone all'autorità indipendente.

37. Infine, la direttiva menziona la *trasparenza* all'articolo 7. Sebbene detta disposizione si riferisca soltanto alle consultazioni di cui all'articolo 6, paragrafo 1, il principio di trasparenza riguarda anche la procedura di modifica del sistema o dell'ammontare dei diritti ai sensi del paragrafo 2. Il gestore aeroportuale deve quindi presentare agli utenti la proposta di modifica «motivandone le ragioni».

10 Documento di analisi dell'impatto nella Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio concernente i diritti aeroportuali (presentata dalla Commissione) SEC(2006) 1688, punto 6.2.2 [http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2006/1688/COM_SEC(2006)1688_EN.pdf].

11 «È necessario istituire un quadro comune che disciplini gli aspetti fondamentali dei diritti aeroportuali e le modalità della loro fissazione poiché, in mancanza di tale quadro, alcuni requisiti fondamentali delle relazioni tra i gestori aeroportuali e gli utenti dell'aeroporto rischiano di non essere rispettati».

12 Durante il procedimento legislativo, tale regola è stata completata per precisare che il principio di non discriminazione non pregiudicava l'introduzione di modulazioni dei diritti per motivi di interesse generale obiettivi e trasparenti [risoluzione legislativa del Parlamento europeo, del 15 gennaio 2008, sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente i diritti aeroportuali [COM(2006) 820 – C6-0056/2007 – 2007/0013(COD)]. L'articolo 3 della direttiva fa riferimento a tali modulazioni sulla base di criteri «pertinenti, obiettivi e trasparenti». Analogamente, la direttiva consente di variare l'importo dei diritti per infrastrutture o livelli di servizio differenti. Tuttavia, tali misure non possono essere offerte in modo discriminatorio (considerando 15 e articolo 10 della direttiva). L'accesso deve essere deciso in base a criteri obiettivi «la cui definizione incombe al gestore aeroportuale».

13 Se non viene raggiunto un accordo, il gestore aeroportuale deve motivare la propria decisione in relazione alle posizioni espresse dagli utenti.

14 Le consultazioni non sono previste solo dall'articolo 6: ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 7, «[n]ell'avviare un'indagine riguardo alla motivazione della modifica del sistema o dell'ammontare dei diritti aeroportuali di cui all'articolo 6, l'autorità di vigilanza indipendente ottiene dalle parti interessate accesso alle necessarie informazioni ed è tenuta a consultarle al fine di formulare la sua decisione». Pertanto, in sede di ricorso contro la decisione del gestore aeroportuale, o nell'ambito dello stesso processo decisionale, l'autorità di vigilanza deve tenere conto del parere degli utenti dell'aeroporto.

38. La direttiva, pur enunciando che i diritti devono essere stabiliti conformemente ai principi poco sopra indicati, menziona all'articolo 6 i *mezzi di ricorso* degli utenti aeroportuali contro le decisioni del gestore che, a loro parere, non si attengano a tali principi.

39. Detti mezzi di ricorso sono correlati ai diritti riconosciuti agli utenti. Se la direttiva stabilisce che deve essere loro garantita una partecipazione informata alla procedura decisionale (tanto è vero che, se il gestore non condivide i loro pareri, deve emettere una decisione motivata), al contempo essa conferisce loro un *diritto* che deve essere rispettato. Il legislatore dell'Unione ha voluto che la posizione degli utenti operi come un elemento imprescindibile per l'adozione della decisione finale.

40. Lo stesso vale per i principi di trasparenza e di non discriminazione: la loro violazione può essere invocata dagli utenti ed eventualmente comportare l'annullamento della decisione di approvazione dei diritti. Se quest'ultima, ad esempio, è in contrasto con la parità tra i vettori aerei, non vi è dubbio che i soggetti lesi da tale discriminazione debbano disporre di un mezzo di ricorso.

41. Tale eventuale ricorso può essere diretto, inoltre, contro altre componenti del sistema di tariffazione istituito. Il rapporto economico tra il gestore aeroportuale e gli utenti deve basarsi sull'equilibrio tra i diritti e i costi per la cui copertura essi sono riscossi [15]. L'utente deve disporre, pertanto, di uno strumento per contestare i diritti il cui ammontare superi tale equilibrio, ossia comporti un onere manifestamente sproporzionato rispetto ai costi del servizio o all'uso dell'impianto.

42. L'articolo 6 della direttiva stabilisce che i ricorsi contro le decisioni del gestore, laddove esso sia competente ad approvare i diritti, devono essere proposti dinanzi all'autorità di vigilanza. Tuttavia, detta disposizione non prevede che, di fronte alla decisione assunta da detta autorità nel pronunciarsi su tali ricorsi, si possano adire altresì gli organi giurisdizionali.

43. Per individuare un riferimento al controllo giurisdizionale degli atti adottati dall'autorità di vigilanza occorre rifarsi all'articolo 11, paragrafo 7, parte finale, della direttiva. Ai sensi di tale disposizione, le decisioni di detta autorità «sono vincolanti, fatto salvo un controllo parlamentare o giurisdizionale a seconda della procedura prevista nei diversi Stati membri».

44. La formulazione dell'articolo 11, paragrafo 7, ultimo comma, della direttiva solleva quanto meno due problemi:

– il primo è che l'articolo 7 verte, in via di principio, su una categoria specifica di atti dell'autorità di vigilanza, e non su tutte [16]. In concreto, esso si riferisce soltanto agli atti adottati in seguito ad un'«indagine riguardo alla motivazione della modifica del sistema o dell'ammontare dei diritti aeroportuali (…)»;

– il secondo è che il tenore letterale della disposizione sembrerebbe consentire agli Stati membri di sottoporre le decisioni dell'autorità di vigilanza solamente a un controllo parlamentare, e non giurisdizionale [17].

15 V., inter alia, i considerando 1 («il cui costo viene in genere recuperato mediante la riscossione di diritti aeroportuali») e 10 («un diritto aeroportuale è un prelievo appositamente concepito e applicato per recuperare i costi derivanti dalla messa a disposizione di infrastrutture e servizi per l'aviazione civile») della direttiva. È particolarmente espressivo il considerando 15: «[i] gestori aeroportuali dovrebbero poter applicare diritti aeroportuali corrispondenti alle infrastrutture e/o al livello dei servizi messi a disposizione, in quanto i vettori aerei hanno un interesse legittimo a esigere da un gestore aeroportuale servizi commisurati al rapporto prezzo/qualità».

16 La proposta di direttiva della Commissione comprendeva tutti gli atti dell'autorità di vigilanza.

17 Tale secondo problema non si pone in Germania, dove è stato istituito un sistema di controllo giurisdizionale delle decisioni dell'autorità di vigilanza. La difficoltà si trasferisce, come sottolineato dal giudice del rinvio, nella questione se le modalità di esercizio di tale controllo siano conformi alla direttiva. In udienza, la Commissione ha riconosciuto che il controllo parlamentare non è un'alternativa al controllo giurisdizionale, dovendo quest'ultimo essere sempre disponibile per gli utenti.

45. Ritengo che questi due problemi possano essere risolti, data la loro importanza, sulla base delle disposizioni di diritto primario dell'Unione. In via generale, l'articolo 19, primo comma, parte finale, del TUE impone agli Stati membri di istituire «i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione». Analogamente, l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea enuncia che «ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice».

46. Dal momento che la direttiva riconosce agli utenti degli aeroporti tanto un interesse legittimo quanto veri e propri diritti soggettivi, l'applicazione delle due disposizioni citate, di rango superiore, impone agli Stati membri di predisporre strumenti processuali idonei a garantire la tutela giuridica effettiva di detti utenti in questo specifico settore.

47. La questione sollevata dal giudice del rinvio è, per l'appunto, se il meccanismo previsto dal diritto tedesco sia sufficiente ad assicurare pienamente la tutela giurisdizionale effettiva dei diritti e degli interessi riconosciuti agli utenti degli aeroporti dalla direttiva.

D. Sulla possibilità che il gestore e gli utenti concordino diritti diversi da quelli approvati dall'autorità di vigilanza (prima questione pregiudiziale)

48. Come ho già esposto, secondo il sistema tedesco, il gestore aeroportuale emette una proposta e l'autorità di vigilanza approva i diritti aeroportuali.

49. Il legislatore tedesco ha quindi optato per l'alternativa offerta dall'articolo 6, paragrafo 5, lettera a), della direttiva. Coerentemente con tale opzione, esso deve riconoscere efficacia vincolante alle decisioni dell'autorità di vigilanza, poiché tale conseguenza è quella che giustifica e conferisce utilità al disegno organizzativo della direttiva.

50. Avrebbe poco senso che la direttiva preveda, all'articolo 5, un «sistema di tariffazione comune e trasparente» per gli aeroporti della «stessa città o agglomerato urbano», se si consentissero accordi particolari che ne eludano l'applicazione in relazione a uno o più utenti.

51. Siffatti accordi particolari, da un lato, inciderebbero sulla natura *comune* del sistema di tariffazione e, dall'altro, sotto il profilo della trasparenza, introdurrebbero fattori di distorsione irrimediabili.

52. Infatti, gli utenti devono disporre di informazioni sugli «elementi (…) che serviranno come base per la determinazione del sistema o dell'ammontare di tutti i diritti riscossi in ciascun aeroporto dal gestore aeroportuale» (articolo 7, paragrafo 1) [18]. Fra tali elementi rientrano, ad esempio, quelli relativi al rapporto costi/diritti. Sarebbe inutile fornire informazioni, ad esempio, sugli introiti dei vari diritti e il costo totale dei servizi forniti in cambio [(articolo 7, paragrafo 1, lettera d)] se, dopo l'approvazione del sistema di tariffazione, si potesse prescindere da tale parametro.

53. Anche nelle ipotesi di «differenziazione dei servizi» previste all'articolo 10 della direttiva, quest'ultima fa riferimento a categorie generali, senza ammettere trattamenti particolari per determinati utenti. Ai sensi di detta disposizione, il gestore può offrire servizi personalizzati, nel qual caso l'ammontare dei diritti può essere differenziato «in funzione della qualità e dell'estensione di tali servizi e dei relativi costi o di qualsiasi altra *motivazione oggettiva e trasparente*». Tuttavia, siffatti «diritti aeroportuali differenziati» fanno parte del sistema generale approvato (in Germania) dall'autorità di vigilanza, che ne predetermina il contenuto, senza che i suoi elementi siano soggetti a negoziazione individuale.

18 L'articolo 6, paragrafo 2, fa riferimento alle ragioni delle modifiche proposte.

54. In udienza è stata evocata la possibilità che il gestore aeroportuale e gli utenti concordino i diritti dopo che l'autorità di vigilanza ne abbia approvato l'*ammontare massimo* [articolo 6, paragrafo 5, lettera a), parte finale, della direttiva]. Si tratterebbe di stabilire se, in tal caso, la negoziazione possa avere luogo individualmente oppure debba coinvolgere tutti gli utenti dell'aeroporto [19].

55. Gli argomenti precedentemente esposti militano a favore di una risposta affermativa, purché: i) sia rispettato il limite massimo stabilito, ii) la negoziazione debba essere, in ogni caso, collettiva, iii) qualsiasi vettore aereo possa applicare i medesimi diritti riconosciuti a un altro o ad altri, al di sotto dell'ammontare massimo approvato, e iv) gli accordi tra il gestore aeroportuale e gli utenti siano soggetti al controllo successivo dell'autorità di vigilanza. Solo in tal modo vengono rispettati i principi ispiratori della direttiva, in particolare quello di non discriminazione [20].

E. Sul sistema tedesco di tutela giurisdizionale e sulla sua compatibilità con la direttiva (seconda questione)

56. Gli elementi essenziali del sistema tedesco, quali risultano dall'ordinanza di rinvio, possono essere sintetizzati come segue [21]:

– il rapporto contrattuale tra gli utenti e il gestore aeroportuale è disciplinato dalle norme del diritto privato;

– le controversie sui diritti aeroportuali tra le due parti devono essere risolte dinanzi al giudice civile. Quest'ultimo adotta una decisione secondo «criteri di equità», cercando un equilibrio tra gli interessi economici oggettivi di ciascun contraente, in funzione dell'oggetto del contratto e dell'importanza della prestazione per la quale viene chiesto il prezzo (diritto), che deve rappresentare una «contropartita adeguata»;

– il gestore aeroportuale dispone di un margine di discrezionalità per determinare la «contropartita adeguata». Il giudice civile tenta di stabilire l'equità contrattuale: se ritiene che i diritti siano troppo elevati, può fissarli in via equitativa, con effetti ex tunc;

– la decisione del giudice civile ha conseguenze solo inter partes [22].

57. In assenza di armonizzazione dei meccanismi nazionali volti a tutelare i diritti degli utenti degli aeroporti, ogni Stato membro è competente, in virtù del principio di autonomia procedurale, attenuato dai principi di equivalenza e di effettività, a definire siffatti meccanismi.

58. A prima vista, quindi, il sistema di tutela giurisdizionale elaborato dal legislatore tedesco potrebbe essere considerato legittimo se l'articolo 315 del BGB offrisse una cornice processuale adeguata per la tutela dei diritti degli utenti sia sotto l'aspetto procedurale (informazione, consultazione e partecipazione), sia sotto quello sostanziale (non discriminazione e corrispondenza fra diritti e costi).

59. Ritengo invece che non lo sia.

19 Non credo che questo punto sia rilevante al fine di dirimere la presente controversia, dato che, secondo l'ordinanza di rinvio, l'autorità di vigilanza ha approvato la proposta del gestore aeroportuale, cosicché non si tratterebbe, qui, della fissazione di un ammontare massimo. In udienza è stato sottolineato che il tariffario dei diritti è costituito da vari elementi, ciascuno dei quali valutabile economicamente, la cui somma determina il risultato finale. I diritti inferiori al massimo devono necessariamente rispettare tali parametri.

20 Il governo tedesco sembra ammettere ciò con naturalezza laddove precisa, nelle sue osservazioni scritte (punto 35), che è possibile discostarsi dal tariffario di diritti, purché sia rispettato il livello massimo fissato al riguardo e si tenga conto dei principi di trasparenza, di obiettività e di non discriminazione.

21 Principalmente, ai punti 22 e 38.

22 Fatta salva la possibilità che altri utenti, una volta venuti a conoscenza della decisione del giudice civile, propongano a loro volta ricorso per beneficiare della medesima soluzione.

60. Dalla descrizione sintetica di cui sopra si evince che il sistema elaborato dal diritto tedesco per l'impugnazione dei diritti aeroportuali coincide con quello esaminato nella sentenza CTL Logistics, che sollevava problemi analoghi relativamente, in quel caso, ai canoni ferroviari tedeschi. L'analogia tra i due sistemi impone di assumere tale precedente come riferimento, dato che detta causa verteva parimenti sull'applicazione dell'articolo 315 del BGB al fine di dirimere le relative controversie.

61. Contro l'applicazione alla presente controversia della giurisprudenza scaturita dalla sentenza CTL Logistics si è obiettato che la disciplina dell'uso dell'infrastruttura ferroviaria e la struttura dei canoni non sono equiparabili a quelle degli aeroporti.

62. È vero che esistono differenze normative tra il settore ferroviario e quello aeronautico. Mentre, nel primo, la direttiva 2012/34/UE [23] include sia l'assegnazione di capacità di infrastruttura ferroviaria (e degli impianti di servizio) alle imprese ferroviarie, sia la determinazione dei canoni, in quello aeronautico il sistema appare più frammentato. Tuttavia, se si osserva il substrato delle due discipline, per quanto riguarda i canoni o diritti, le analogie prevalgono sulle differenze.

63. In entrambi i casi, gli impianti (ferroviari o aeroportuali) hanno capacità limitate, che devono essere offerte agli utenti in modo non discriminatorio. In entrambi i settori viene mantenuta la distinzione tra, da un lato, le infrastrutture e i servizi che il gestore (gestore dell'infrastruttura ferroviaria o gestore aeroportuale) deve mettere a disposizione degli utenti (impresa ferroviaria o vettore aereo) e, dall'altro, i servizi che possono essere prestati da terzi (operatore di impianti di servizio ferroviario o prestatore di servizi di assistenza a terra).

64. L'analogia tra il sistema di canoni ferroviari e quello dei diritti aeroportuali è innegabile sotto il profilo del principio di non discriminazione [24]. Corollario della prescritta parità tra le imprese utilizzatrici è la necessità che le decisioni relative ai canoni o ai diritti si applichino allo stesso modo a tutti gli interessati. La garanzia dell'uniformità di criterio nella determinazione dei canoni e dei diritti implica che debba esservi un'autorità di vigilanza alla quale spetti l'ultima parola.

65. La medesima analogia si riscontra nelle funzioni dell'autorità di vigilanza. Nel settore ferroviario, le sue competenze sono simili a quelle già indicate in relazione ai diritti aeroportuali. In particolare, gli articoli da 55 a 58 della direttiva 2012/34 sono dedicati all'organismo di regolamentazione, dinanzi al quale le imprese che forniscono i servizi possano contestare (articolo 56) il sistema di canoni oppure l'ammontare o la configurazione degli stessi.

66. Ritengo, pertanto, che il confronto tra il regime giuridico dello spazio ferroviario, per quanto riguarda i canoni, e quello aeroportuale, per quanto riguarda i diritti, presenti un indice di coincidenza tale da consentire di applicare a questi ultimi la sentenza CTL Logistics.

67. Muovendo da tale premessa, rilevo che la risposta della Corte nella sentenza CTL Logistics è trasponibile al presente procedimento. Il ragionamento alla base di detta sentenza si articola in sette argomentazioni successive (punti da 69 a 102); ne richiamerò quattro in particolare.

23 Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (GU 2012, L 343, pag. 32). Essa abroga la direttiva 2001/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza (GU 2001, L 75, pag. 29).

24 Per quanto riguarda i diritti aeroportuali, la direttiva 2009/12 lo prevede all'articolo 3. In relazione ai canoni ferroviari, la direttiva 2012/34 lo sottolinea all'articolo 29, paragrafo 3: «[i] gestori dell'infrastruttura provvedono affinché l'applicazione del sistema di imposizione comporti canoni equivalenti e non discriminatori per le diverse imprese ferroviarie che prestano servizi di natura equivalente su una parte simile del mercato».

68. In primo luogo, la Corte ha dichiarato che «la valutazione equitativa in ogni caso particolare osta al principio di non discriminazione sancito nell'articolo 4, paragrafo 5, e nel considerando 11 della direttiva 2001/14, come già esposto nei punti da 45 a 54 della presente sentenza». Per motivare tale affermazione ha aggiunto che, «insistendo esclusivamente sulla razionalità economica del contratto individuale, l'applicazione dell'articolo 315 del BGB disconosce il fatto che solo una determinazione dei diritti basata su criteri uniformi può garantire che la politica in materia di diritti sia applicata nello stesso modo a tutte le imprese ferroviarie» [25].

69. Orbene, la medesima logica induce a ritenere che, per quanto riguarda i diritti aeroportuali, il meccanismo di risoluzione da parte del giudice civile, secondo criteri di equità e con effetti solo inter partes, non sia conforme al sistema *comune* né al principio di non discriminazione sancito dall'articolo 3 della direttiva.

70. In secondo luogo, «diverse decisioni di giudici civili indipendenti, eventualmente non armonizzate dalla giurisprudenza dei giudici superiori, si sostituirebbero all'unicità del controllo effettuato dall'organismo competente, fatto salvo, qualora necessario, il controllo ulteriore realizzato dai giudici chiamati a pronunciarsi sui ricorsi rivolti contro le decisioni di tale organismo, nella specie dai tribunali amministrativi (…). Ne consegue una sovrapposizione di due orientamenti decisionali non coordinati, in contraddizione manifesta con l'obiettivo perseguito dall'articolo 30 della direttiva 2001/14» [26].

71. Nel settore aeroportuale, la situazione è analoga. L'uniformità di giudizio dell'autorità di vigilanza, sia che essa approvi direttamente il sistema di tariffazione, sia che controlli in sede di ricorso quello approvato dal gestore aeroportuale, sarebbe compromesso da un sistema che non consenta l'impugnazione diretta dei suoi atti da parte degli utenti, sostituita da azioni civili individuali con effetti inter partes [27].

72. In terzo luogo, nel sistema duale di impugnazione dei canoni ferroviari, l'autorità di vigilanza non doveva adattare il sistema di canoni a quanto statuito dai giudici civili, ai sensi dell'articolo 315 del BGB, in quanto «un obbligo di tal tipo non risulta dalle disposizioni della direttiva 2001/14 relative all'organismo di regolamentazione» [28].

73. Lo stesso vale per i diritti aeroportuali. La tesi secondo cui l'autorità di vigilanza «dovrebbe limitarsi a reagire alle decisioni individuali già emanate dai giudici civili sul fondamento dell'articolo 315 del BGB» [29] è in contrasto, anche in questo settore, con il compito di detta autorità.

74. In quarto luogo, la Corte ha sottolineato che, nel settore ferroviario, in caso di applicazione del meccanismo di doppia competenza giurisdizionale, «il carattere vincolante, per tutte le parti interessate, delle decisioni adottate dall'organismo di regolamentazione, come emerge dall'articolo 30, paragrafo 5, secondo comma, della direttiva 2001/14, non sarebbe rispettato. (…) Sarebbe contrario a tale principio che le decisioni emanate dai giudici civili, se del caso sulla base dei criteri stabiliti dalla regolamentazione relativa al calcolo dei diritti, producano un effetto limitato alle sole parti alla controversia sottoposta a tali giudici» [30].

25 Sentenza CTL Logistics (punti 70 e 74).

26 Ibidem (punto 87). La situazione di base è descritta più chiaramente nelle conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi relative alla causa CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2016:901, paragrafi 1 e 9).

27 Secondo l'ordinanza di rinvio, si ritiene che il rapporto giuridico-amministrativo intercorra soltanto tra l'autorità di vigilanza e il gestore aeroportuale, per cui solo quest'ultimo ha accesso al ricorso giurisdizionale amministrativo.

28 Sentenza CTL Logistics (punto 91).

29 Ibidem (punto 92).

30 Ibidem (punto 94).

75. Tale argomento è, anch'esso, applicabile alle controversie che gli utenti possono sollevare in relazione ai diritti aeroportuali, data la mancanza di efficacia erga omnes delle sentenze civili che le dirimono.

76. La funzione del giudice civile, secondo l'articolo 315 del BGB, consiste nell'introdurre una modulazione ex aequo negli aspetti sinallagmatici del rapporto contrattuale. In quest'ottica, esso potrebbe anche valutare la proporzionalità tra i costi del servizio prestato e il prezzo (diritti).

77. Tuttavia, è ragionevole pensare che non rientrerebbero nella valutazione di un giudice civile altri aspetti fondamentali del procedimento culminato nell'approvazione dei diritti, come le questioni relative alla formazione della volontà dell'organo decisionale o agli eventuali vizi di forma che abbiano inciso sulla modulazione del contenuto della decisione amministrativa [31].

78. In tale contesto, gli utenti – ai quali i giudici amministrativi tedeschi negano la legittimazione a contestare dinanzi a sé le decisioni dell'autorità di vigilanza – non potrebbero rivolgersi a alcun organo giurisdizionale affinché esso controlli tali elementi, di natura spiccatamente amministrativa, determinanti per l'approvazione dei diritti.

79. Inoltre, non sembra che gli effetti della sentenza civile resa nell'ambito di una specifica controversia possano estendersi ad altri utenti. Parrebbe che l'unico mezzo di cui dispongono questi ultimi sia l'esperimento di nuove azioni civili. In tal modo, l'effettività della direttiva dipenderebbe dalla decisione individuale di proporre successivi ricorsi, subordinati a contingenze incontrollabili, il che non garantisce il mantenimento di un sistema di tariffazione comune, basato sulla non discriminazione, la trasparenza e la partecipazione degli utenti.

80. Da quanto precede si evince che gli utenti devono disporre di un mezzo di ricorso giurisdizionale con cui poter contestare, senza limitazioni, la decisione assunta dall'autorità di vigilanza.

81. In udienza, alcune parti hanno obiettato che, se si ammettesse che gli utenti possano contestare dinanzi al giudice amministrativo le decisioni dell'autorità di vigilanza, ciò potrebbe paralizzare la riscossione dei diritti aeroportuali, tenuto conto delle norme processuali relative alla sospensione degli atti impugnati.

82. Tale obiezione non può essere accolta. Da un lato, spetterebbe al legislatore nazionale introdurre, in questo come in altri settori, norme procedurali atte ad evitare una situazione di paralisi generalizzata della riscossione dei diritti. Dall'altro, come hanno ammesso alcune delle suddette parti, l'autorità di vigilanza può, in forza delle norme nazionali vigenti, imporre in ogni caso il pagamento di tali diritti, nonostante l'impugnazione in sede giurisdizionale delle sue decisioni, se ricorrono motivi cogenti di interesse pubblico.

IV. Conclusione

83. Alla luce delle suesposte considerazioni, suggerisco alla Corte di rispondere al Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania) nei seguenti termini:

«1) La direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, concernente i diritti aeroportuali, osta a che il gestore aeroportuale e gli utenti dell'aeroporto possano concordare diritti aeroportuali diversi da quelli approvati dall'autorità di vigilanza indipendente.

31 Come è emerso in udienza, il procedimento ai sensi dell'articolo 315 del BGB è volto soltanto a cercare l'equilibrio equitativo tra le prestazioni delle parti, senza addentrarsi nell'analisi dell'autorizzazione che approva il sistema di tariffazione.

2) La direttiva 2009/12 osta all'applicazione di una normativa nazionale come quella controversa nel presente procedimento, che, secondo l'interpretazione giurisprudenziale prevalente, attribuisce ai giudici civili la competenza a statuire caso per caso, in base a criteri di equità, sulle domande degli utenti relative ai diritti aeroportuali approvati dall'autorità di vigilanza indipendente e, al contempo, impedisce agli utenti dell'aeroporto di contestare direttamente le decisioni di tale autorità».