

Causa C-353/20

Domanda di pronuncia pregiudiziale

Data di deposito:

31 luglio 2020

Giudice del rinvio:

Tribunal de l'Entreprise du Hainaut, division de Charleroi (Belgio)

Data della decisione di rinvio

23 luglio 2020

Ricorrente:

Skeyes

Resistente:

Ryanair DAC

**Tribunal de l'Entreprise du Hainaut, division de Charleroi
(Tribunale delle imprese dell'Hainaut, divisione di Charleroi,
Belgio)**

Ordinanza

Sezione per i provvedimenti urgenti

[Or. 2]

NELLA CAUSA:

L'impresa pubblica autonoma SKEYES (già denominata BELGOCONTROL),
(omissis) con sede legale a (omissis) BRUXELLES (omissis);

Ricorrente a titolo di opposizione di terzo (omissis);

CONTRO:

La società di diritto irlandese RYANAIR D.A.C., con sede legale [in] (omissis)
Swords (omissis) (Irlanda) (omissis);

Resistente su opposizione di terzo (omissis);

(omissis) [questioni procedurali]

In esito a delibera, questo Tribunal [de l'Entreprise du Hainaut] (Tribunale delle imprese dell'Hainaut) ha pronunciato la seguente ordinanza:

FATTI

1. La SKEYES detiene il monopolio della gestione e del controllo del traffico aereo civile in Belgio; essa costituisce un'«impresa pubblica autonoma» ai sensi della legge del 21 marzo 1991 ¹.

L'articolo 1 della legge sulle imprese pubbliche così recita:

«§ 1. Ogni ente di interesse pubblico che deve godere di autonomia gestionale in un determinato settore industriale o commerciale può, previo adeguamento del suo statuto per opera della legge alle disposizioni del presente titolo, ottenere tale autonomia stipulando un contratto di gestione con lo Stato alle condizioni di cui alla presente legge. (...)»

§ 4. Gli enti classificati come imprese pubbliche autonome sono:

(...)

4° Skeyes».

L'articolo 170 della legge medesima precisa quanto segue:

«Skeyes ha per oggetto sociale:

1° garantire la sicurezza della navigazione aerea nello spazio aereo di competenza dello Stato belga (omissis) [Or. 3] (omissis)

(omissis)».

Ai sensi del successivo articolo 171: «Le attività di cui all'articolo 170, punti da 1° a 3°, costituiscono funzioni di servizio pubblico».

Nell'ambito delle misure volte a garantire la sicurezza del traffico aereo, la SKEYES è autorizzata ad adottare una misura detta «Zero rate», secondo la quale nessun aereo può decollare, atterrare o transitare nello spazio aereo belga o in taluni settori di questo spazio.

2. Le funzioni e gli obiettivi fissati dallo Stato belga per la SKEYES sono definiti in un contratto di gestione; all'epoca dell'insorgere della presente controversia, era

¹ Modificata dalla legge del 16 dicembre 2015 «che modifica la legge del 21 marzo 1991 recante riforma di talune imprese pubbliche economiche».

in vigore il contratto di gestione concluso l'11 aprile 2014; il contratto è stato poi prorogato con decorrenza 24 giugno 2019.

3. Va inoltre sottolineato che i controllori del traffico aereo appartenenti al personale permanente della SKEYES sono assunti conformemente allo statuto del personale, fatto salvo il diritto della SKEYES di assumere personale in base a un contratto di lavoro².
4. La compagnia aerea RYANAIR opera in Belgio dagli aeroporti di Charleroi e Bruxelles.
5. La SKEYES ha vissuto in passato episodi di tensione sociale, come dimostra la sentenza della Cour d'Appel de Bruxelles (Corte d'appello di Bruxelles, Belgio) del 20 novembre 2017³ che – in seguito a una citazione della RYANAIR – ha dichiarato la responsabilità oggettiva della SKEYES a seguito di uno sciopero selvaggio verificatosi nel settembre 2010.
6. In diverse occasioni, da febbraio a maggio 2019, la SKEYES ha chiuso lo spazio aereo belga per mancanza di personale disponibile; risultano accertati i seguenti episodi:
 - chiusura dello spazio aereo dal 12 febbraio, ore 22, al 13 febbraio, ore 22; allo sciopero nazionale del 13 febbraio ha aderito il personale della SKEYES, con conseguente cancellazione dei voli in partenza e in arrivo negli aeroporti belgi;
 - agitazione diretta alla chiusura mirata degli aeroporti belgi il 12 e il 13 marzo; gli aeroporti sono stati chiusi per due ore ciascuno, uno dopo l'altro, Bruxelles dalle ore 22, Charleroi dalle ore 4 alle ore 6;
 - agitazione del 20 marzo dell'associazione di categoria rappresentante i controllori del traffico aereo, che ha comportato ritardi nelle partenze e negli arrivi; [Or. 4]
 - agitazione analoga del 28 marzo;
 - agitazione nella notte tra il 15 aprile e il 16 aprile 2019, che ha comportato la chiusura dello spazio aereo belga tra la mezzanotte e le ore 6 del mattino;
 - agitazione del 16 maggio che ha comportato la chiusura dello spazio aereo tra le ore 9:30 e le ore 13 (v. in prosieguo).

² Articolo 29, paragrafo 1, secondo comma, della legge del 21 marzo 1991.

³ (omissis) [riferimenti]; la sentenza è oggetto di impugnazione pendente dinanzi alla Cour de cassation (Corte di cassazione, Belgio).

La RYANAIR fa presente che, nella maggior parte dei casi, le compagnie aeree non sono state informate in tempo utile e non sono state quindi in grado di limitare le conseguenze negative di dette agitazioni per i passeggeri.

7. L'ultima agitazione del 16 maggio 2019 ha portato al deposito da parte della RYANAIR di un ricorso di massima urgenza dinanzi a questo Tribunal, contestualmente al deposito di altri ricorsi a Bruxelles e a Liegi; da tali ricorsi sono scaturiti procedimenti giudiziari nel contesto di seguito descritto.
8. Con comunicato stampa del 10 maggio 2019, la SKEYES annunciava la conclusione di un accordo sociale, che «la direzione attuerà (...) integralmente e nel più breve tempo possibile nell'interesse dell'azienda e dei collaboratori interessati»; a seguito di tale accordo, venivano programmati vari incontri informativi per il 16 maggio 2019, al fine di rendere edotto il personale senza interferire sul controllo del traffico.
9. Tuttavia, il 16 maggio, la SKEYES veniva nuovamente costretta a chiudere lo spazio aereo belga a causa dell'assenza di molti controllori del traffico aereo dai loro posti, e ciò nelle circostanze descritte nel comunicato rilasciato in pari data dalla direzione della SKEYES:

«Le agitazioni sociali presso Skeyes non sono giustificate. Gli incontri informativi sull'accordo sociale presso Skeyes non costituiscono un motivo per interrompere il servizio.

La direzione di Skeyes aveva invitato oggi i controllori del traffico aereo per illustrare loro l'accordo sociale concluso venerdì 10 maggio scorso. A tal fine, essi potevano venire senza interruzione dalle ore 10 alle ore 19 e durante le pause, affinché ciascuno avesse la possibilità di ricevere le spiegazioni necessarie nel momento più opportuno senza che il servizio dovesse essere interrotto per tale motivo.

Quando la direzione si è resa conto che, a causa di questi incontri informativi erano state intraprese azioni per interferire sul traffico aereo, è stata costretta ad annullare gli incontri.

Qualsiasi altra azione è considerata uno sciopero selvaggio.

(omissis)».

10. In seguito a tale improvvisa chiusura dello spazio aereo, la RYANAIR presentava, lo stesso 16 maggio 2019, verso le ore 10 del mattino, un ricorso di massima urgenza volto ad ottenere un provvedimento *inaudita altera parte* ai sensi dell'articolo 584 del Code judiciaire (codice di procedura civile), accolta da questo Tribunal in pari data, che ingiungeva alla SKEYES: «di garantire il servizio di cui ha il monopolio affinché il traffico aereo possa essere effettuato normalmente, pena una sanzione di EUR 250 000 per ogni ora durante la quale lo

spazio aereo belga resterà chiuso in seguito allo sciopero dei controllori del traffico aereo».

Gli effetti di questa ordinanza venivano limitati al periodo dal 16 al 24 maggio 2019.

11. La RYANAIR riceveva l'ordinanza di questo Tribunal [de l'Entreprise du Hainaut] (Tribunale delle imprese dell'Hainaut) per posta elettronica lo stesso 16 maggio alle ore 15:38, poco dopo la riapertura dei cieli al traffico aereo; essa ha notificato l'ordinanza alla SKEYES il 21 maggio 2019. Alla data del 24 maggio 2019 non erano state riscontrate ulteriori interruzioni; l'efficacia dell'ordinanza è pertanto cessata senza applicazione delle sanzioni. **[Or. 5]**
12. Con atto dell'ufficiale giudiziario del 21 giugno 2019, la SKEYES presentava opposizione di terzo all'ordinanza del 16 maggio 2019; chiedendo:
 - in via principale, che il Tribunal dichiari la propria incompetenza a conoscere del ricorso originario annullando, conseguentemente, l'ordinanza *a quo*;
 - in subordine, che esso dichiari la propria incompetenza a conoscere del ricorso originario rinviando la causa al presidente del Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Tribunale francofono di primo grado di Bruxelles) o, in subordine, al presidente del Tribunal de première instance du Hainaut (Tribunale di primo grado dell'Hainaut, Belgio) – divisione di Charleroi – o, in ulteriore subordine, al presidente del Tribunal francophone de l'entreprise de Bruxelles (Tribunale francofono delle imprese di Bruxelles, Belgio);
 - in ulteriore subordine, dichiarare infondata la domanda originaria annullando, conseguentemente, l'ordinanza *a quo*;
 - in estremo subordine, dichiarare infondata la domanda originaria nella parte in cui aggiunge sanzioni alla condanna principale e, di conseguenza, annullare tale capo dell'ordinanza *a quo*.

IN DIRITTO

- 13 (omissis)
- 14 (omissis)⁴ **[Or. 6]** (omissis)⁵
- 15 (omissis) [Ricevibilità dell'opposizione di terzo della Skeyes].
16. Al fine di ottenere l'annullamento dell'ordinanza del 16 maggio 2019, la SKEYES deduce due eccezioni di incompetenza.

⁴ (omissis)

⁵ (omissis)

Essa deduce, anzitutto, il difetto di competenza di questo Tribunal a conoscere di una domanda relativa alla sua funzione di controllore dello spazio aereo belga.

In subordine, la SKEYES ritiene che, in quanto società di diritto pubblico, essa non possa essere soggetta alla competenza del Tribunale delle imprese.

17. In primo luogo, la SKEYES deduce il difetto di competenza di questo Tribunal a conoscere del ricorso della RYANAIR volto a far ingiungere al controllore del traffico aereo di riaprire lo spazio aereo belga.

Secondo la SKEYES, la RYANAIR non vanta alcun diritto soggettivo per presentare tale ricorso; si ricorda che la regolamentazione dello spazio aereo belga rientra nel potere discrezionale dell'impresa pubblica autonoma SKEYES, che è l'unica in grado di valutare le condizioni di regolamentazione dello spazio aereo medesimo.

18. Giudizio di questo Tribunal [de l'Entreprise] (Tribunale delle imprese): Le corti e i tribunali hanno la competenza sulle domande che si fondano su un diritto soggettivo; il diritto soggettivo implica l'esistenza di un obbligo giuridico specifico che una norma di diritto oggettivo pone direttamente a carico di un altro soggetto, al cui adempimento il ricorrente ha un interesse proprio ⁶.

19. Il ricorso in via d'urgenza della RYANAIR si fonda sull'esistenza, in capo alla stessa, di diritti soggettivi; la RYANAIR si è espressa infatti nei seguenti termini (omissis):

«Questi ripetuti scioperi e questo sciopero selvaggio in particolare, nel contesto delle belle giornate e delle prossime vacanze estive, espongono RYANAIR – come altre compagnie aeree – ad un [Or. 7] danno grave e irreparabile conseguente alla cancellazione o al ritardo dei voli, alla disorganizzazione delle operazioni, al malcontento dei passeggeri e ai rilevanti obblighi che incombono su RYANAIR in forza dell'articolo 9 del regolamento (CE) n. 261/2004 (...). Infatti, sebbene lo sciopero dei controllori del traffico aereo sia una circostanza eccezionale che permette al vettore di non pagare la compensazione prevista in caso di ritardo o di cancellazione del volo, esso resta tenuto a farsi carico e ad assistere i passeggeri, anche eventualmente con la sistemazione in albergo, il che comporta costi estremamente elevati».

20. Questo Collegio rileva che tale tesi si fonda sulla rivendicazione dei seguenti diritti soggettivi:

– come corollario alla libertà d'impresa, riconosciuta dalla Corte di giustizia dell'Unione europea quale principio generale del diritto dell'Unione ⁷, il diritto della RYANAIR di non essere ostacolata in modo sproporzionato nell'esercizio

⁶ (omissis) [riferimenti alla giurisprudenza nazionale]

⁷ (omissis) [riferimenti di dottrina]

della propria attività economica di compagnia aerea da decisioni dell'autorità pubblica che abbiano come conseguenza: l'assunzione da parte della compagnia aerea di spese straordinarie, difficoltà di gestione in termini di risorse umane e lesioni non controllabili all'immagine e alla reputazione, danni di cui alcuni saranno difficilmente riparabili;

- in caso di inadempimenti imputabili alla SKEYES, il diritto di proporre un'azione di risarcimento danni nei confronti di detta società analoga a quella già promossa dalla RYANAIR contro la SKEYES, conclusasi con la sentenza del 7 novembre 2017 (omissis) con la quale la Cour d'appel de Bruxelles (Corte d'appello di Bruxelles) ha confermato la condanna pronunciata dal primo giudice contro SKEYES – in applicazione dell'articolo 1384, comma 3, del Code civil (codice civile) – al risarcimento dei danni subiti dalla RYANAIR conseguenti a uno sciopero selvaggio di 24 ore iniziato il 28 settembre 2010 all'interno del personale della SKEYES (quest'ultima ha presentato ricorso in cassazione contro la sentenza);
- come corollario del diritto al risarcimento del danno, il diritto di limitare il danno, nella fattispecie, chiedendo l'inibizione giudiziale alla SKEYES, a pena di sanzioni pecuniarie, di chiudere nuovamente lo spazio aereo a causa di problemi interni.

21. I diritti soggettivi così esposti giustificano, al contrario di quanto sostiene la SKEYES, che gli utenti (i vettori aerei) possano chiedere tutela ai giudici ordinari?

La SKEYES è un'impresa pubblica autonoma di diritto belga la cui attività presenta, per definitionem, aspetti transfrontalieri; pertanto, le norme di diritto europeo sono necessariamente rilevanti per stabilire quali siano i diritti degli utenti nei confronti di tale ente.

Ciò è espresso nel considerando 24 del regolamento (CE) n. 549/2004 (per i riferimenti completi, v. infra): «(...) l'obiettivo del presente regolamento, vale a dire l'istituzione del cielo unico europeo, non può essere sufficientemente realizzato dagli Stati membri, a motivo della dimensione transnazionale dell'intervento stesso, e può dunque essere realizzato meglio a livello comunitario, pur consentendo norme di attuazione che tengono conto delle specifiche condizioni locali (...)».

22. A livello europeo, si dovrebbe tener conto altresì delle seguenti normative: [**Or. 8**]

Regolamento (CE) n. 549/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2004, che stabilisce i principi generali per l'istituzione del cielo unico europeo («regolamento quadro»)

Articolo 4

Autorità nazionali di vigilanza

1. *Gli Stati membri, agendo congiuntamente o singolarmente, designano o istituiscono in qualità di autorità nazionale di vigilanza uno o più enti che assumano le funzioni assegnate a detta autorità dal presente regolamento e dalle misure di cui all'articolo 3.*

Regolamento (CE) n. 550/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2004, sulla fornitura di servizi di navigazione aerea nel cielo unico europeo («regolamento sulla fornitura di servizi»)

Considerando quanto segue:

(5) *La fornitura di servizi di traffico aereo, quale prevista dal presente regolamento, si ricollega all'esercizio di prerogative dei pubblici poteri che non presentano carattere economico che giustifichi l'applicazione delle norme sulla concorrenza previste dal trattato.*

(6) *Gli Stati membri sono responsabili del controllo della prestazione sicura ed efficiente di servizi di navigazione aerea e dell'osservanza delle norme comuni stabilite a livello comunitario da parte dei fornitori di servizi di navigazione aerea.*

(13) *La fornitura di servizi di comunicazione, navigazione e sorveglianza, nonché di servizi di informazione aeronautica, dovrebbe essere organizzata secondo condizioni di mercato, tenendo conto delle speciali caratteristiche di tali servizi e mantenendo un elevato livello di sicurezza.*

Articolo 8

Designazione dei fornitori di servizi aerei

1. *Gli Stati membri garantiscono la fornitura di servizi di traffico aereo in regime di esclusiva all'interno di specifici blocchi di spazio aereo per lo spazio aereo posto sotto la loro responsabilità. A tal fine gli Stati membri designano un fornitore di servizi di traffico aereo titolare di un certificato valido nella Comunità.*

3. *Gli Stati membri definiscono i diritti e gli obblighi dei fornitori di servizi di traffico aereo designati. Gli obblighi possono comportare condizioni per la comunicazione tempestiva di informazioni rilevanti utili per identificare tutti i movimenti di aeromobili nello spazio aereo di loro responsabilità.*

4. *Gli Stati membri hanno potere discrezionale sulla scelta di un fornitore di servizi di traffico aereo a condizione che quest'ultimo soddisfi i requisiti e le condizioni di cui agli articoli 6 e 7.*

23. La SKEYES sostiene che, in virtù della sua veste di «fornitore di servizi di traffico aereo» per il Belgio e del potere discrezionale conferitole, non sarebbe

soggetta ad alcun controllo giurisdizionale sugli inadempimenti che potrebbero esserle imputati nell'esecuzione delle proprie prerogative.

Questa posizione sembra essere in contrasto con il diritto dell'Unione europea.
[Or. 9]

Infatti, sebbene – in applicazione delle disposizioni dell'Unione – le autorità nazionali definiscano i diritti e gli obblighi delle organizzazioni, come la SKEYES, resta il fatto che tali autorità sembrano tenute, in questa definizione, a garantire agli utenti rimedi efficaci in caso di inadempimento dell'impresa pubblica.

Questo Collegio deve quindi verificare se, nonostante il potere discrezionale conferito alla SKEYES, il cui effetto è quello di rendere detta società l'unica a poter stabilire – nell'interesse pubblico – l'adeguatezza delle sue decisioni, i diritti soggettivi di cui la RYANAIR chiede tutela possano consentirle di costringere la SKEYES a rendere conto delle condizioni nelle quali detto potere discrezionale viene esercitato; tale questione è descritta in dottrina come «delicata»⁸.

24. In diverse decisioni, la Cour de cassation (Corte di cassazione) ha riconosciuto il diritto del ricorrente di adire la giustizia ordinaria, ove la potestà di azione dell'autorità amministrativa resta comunque discrezionale. Non si può infatti escludere che l'autorità possa commettere un illecito violando un diritto soggettivo o, anche in assenza di tale diritto, non esercitando il proprio potere discrezionale come avrebbe fatto un'autorità amministrativa normalmente prudente nelle medesime circostanze.

Così, in una sentenza che ha fatto giurisprudenza, del 26 marzo 2009⁹, la Cour de cassation (Corte di cassazione) si è espressa come segue:

«L'autorità amministrativa che adotta una decisione in virtù del proprio potere discrezionale gode di una libertà di valutazione che le consente, nei limiti della legge, di determinare da sola le modalità di esercizio delle proprie prerogative e di scegliere la soluzione che le sembra più idonea. La magistratura è competente a prevenire o a porre rimedio a qualsiasi violazione indebita di un diritto soggettivo da parte dell'autorità amministrativa nell'esercizio di tale potere discrezionale»¹⁰.

Da tale giurisprudenza emerge che l'elemento fondamentale nel controllo giurisdizionale da parte della magistratura è il diritto che viene invocato dal ricorrente. Se il diritto invocato è un diritto soggettivo (e il ricorrente ha un interesse immediato, già sorto e attuale, ad invocarlo), la domanda è di

⁸ (omissis) [riferimenti di dottrina]

⁹ (omissis) [riferimenti]

¹⁰ (omissis) [riferimenti giurisprudenziali]

competenza del potere giudiziario. La questione della fondatezza della domanda è un'altra questione, nella cui soluzione si dovrà tener conto del particolare status dell'autorità amministrativa.

25. Questo Collegio rileva che le sentenze della Cour de cassation (Corte di cassazione) sui confini del potere discrezionale dell'autorità amministrativa riguardano il diritto degli stranieri, disciplinati da norme essenzialmente nazionali.

Nel caso di specie, la controversia riguarda le specifiche norme europee richiamate supra, che s'impongono in via prioritaria a ciascuno degli Stati dell'Unione.

Di conseguenza, al fine di determinare gli eventuali limiti al potere discrezionale concesso agli operatori del traffico aereo europeo, la Corte ritiene di dover sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea le questioni sviluppate nel dispositivo della presente decisione. [Or. 10]

PER QUESTI MOTIVI

Noi, (omissis) Presidente del Tribunal de l'Entreprise du Hainaut (Tribunale delle imprese dell'Hainaut, Belgio), (omissis)

(omissis) [dettagli procedurali, ammissibilità dell'opposizione di terzo, necessità del rinvio pregiudiziale]

sottoponiamo, pertanto, alla Corte di giustizia dell'Unione europea le seguenti questioni pregiudiziali, in applicazione dell'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea:

1.

Se il regolamento n. 550/2004 e, in particolare, il suo articolo 8, debba essere interpretato nel senso che consenta agli Stati membri di esentare dal sindacato giurisdizionale dei giudici dello Stato membro interessato le presunte violazioni dell'obbligo di fornitura di servizi da parte del prestatore di servizi di traffico aereo, o se le disposizioni del regolamento debbano essere interpretate nel senso che obblighino gli Stati membri a prevedere rimedi giurisdizionali efficaci contro tali presunte violazioni, tenuto conto della natura dei servizi da fornire.

2.

Se il regolamento n. 550/2004, nella parte in cui precisa che «[l]a fornitura di servizi di traffico aereo, quale prevista dal presente regolamento, si ricollega all'esercizio di prerogative dei pubblici poteri che non presentano carattere economico che giustifichi l'applicazione delle norme sulla concorrenza previste dal trattato», debba essere interpretato nel senso di escludere non solo le regole di concorrenza in senso stretto, ma anche tutte le altre regole applicabili alle imprese pubbliche operanti in un mercato di beni e servizi aventi effetti indiretti sulla

concorrenza, come quelle che vietano gli ostacoli alla libertà d'impresa e di prestazione di servizi.

(omissis) [sospensione del procedimento, esecuzione provvisoria, nota procedurale]

La presente decisione è stata pronunciata all'udienza pubblica straordinaria del 23 LUGLIO 2020 della sezione per i provvedimenti urgenti.

(omissis) [firme]

DOCUMENTO DI LAVORO