

Edizione provvisoria

SENTENZA DELLA CORTE (Nona Sezione)

27 febbraio 2025 (\*)

« Rinvio pregiudiziale – Trasporti aerei – Direttiva 96/67/CE – Accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti dell’Unione europea – Articolo 1 – Ambito di applicazione – Aeroporti con un traffico annuale inferiore a due milioni di movimenti passeggeri – Diniego di accesso all’infrastruttura aeroportuale in un tale aeroporto – Articolo 6 – Assistenza ai terzi – Applicabilità delle regole di concorrenza – Articolo 102 TFUE »

Nella causa C-220/24,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dalla Curtea de Apel București (Corte d’appello di Bucarest, Romania), con decisione del 20 dicembre 2021, pervenuta in cancelleria il 22 marzo 2024, nel procedimento

**Regia Autonomă Aeroportul Internațional «Avram Iancu» Cluj**

contro

**Consiliul Concurenței,**

con l’intervento di:

**Romanian Airport Services SA,**

**Sindicatul Independent al Aeroportului Cluj,**

LA CORTE (Nona Sezione),

composta da N. Jääskinen (relatore), presidente di sezione, M. Condiñanzi e R. Frendo, giudici,

avvocato generale: N. Emiliou

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Regia Autonomă Aeroportul Internațional «Avram Iancu» Cluj, da P. Buta, avocat, e A. Lepièce, avocate;
- per il Consiliul Concurenței, da C. Butacu e B. Chirițoiu, in qualità di agenti;
- per la Romanian Airport Services SA, da M.-C. Furtună, avocat;
- per il Sindicatul Independent al Aeroportului Cluj, da O. Podaru, avocat;
- per il governo italiano, da G. Palmieri e G. Greco, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da I.V. Rogalski e B. Sasinowska, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l’avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

**Sentenza**

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 1, 6 e 7 della direttiva 96/67/CE del Consiglio, del 15 ottobre 1996, relativa all'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità (GU 1996, L 272, pag. 36), nonché dell'articolo 102 TFUE.

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Regia Autonomă Aeroportul Internațional «Avram Iancu» Cluj (azienda autonoma dell'aeroporto internazionale «Avram Iancu» di Cluj; in prosieguo: l'«azienda autonoma») e il Consiliul Concurenței (Consiglio per la concorrenza, Romania) in merito a una domanda di annullamento della decisione con cui quest'ultimo ha inflitto un'ammenda all'azienda autonoma per abuso di posizione dominante.

### **Contesto normativo**

#### ***Diritto dell'Unione***

3 I considerando 1, 2, 10 e 28 della direttiva 96/67 così recitano:

«(1) considerando che la Comunità [europea] ha gradualmente istituito una politica comune dei trasporti aerei al fine di realizzare il mercato interno, a norma dell'articolo [26 TFUE], onde promuovere in modo durevole il progresso economico e sociale;

(2) considerando che l'obiettivo fissato dall'articolo [56 TFUE] consiste nella soppressione delle restrizioni alla libera prestazione dei servizi nella Comunità e che, a norma dell'articolo [58 TFUE], questo obiettivo deve essere raggiunto nell'ambito della politica comune dei trasporti;

(...)

(10) considerando che il libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra deve essere realizzato in modo progressivo e adeguato alle esigenze del settore;

(...)

(28) considerando che la presente direttiva non può pregiudicare l'applicazione delle disposizioni del trattato, e in particolare che la Commissione [europea] continuerà a vigilare sul rispetto di tali norme avvalendosi, in caso di necessità, di tutte le facoltà ad essa riconosciute dall'articolo [106 TFUE]».

4 L'articolo 1 di tale direttiva, intitolato «Campo di applicazione», ai paragrafi da 1 a 3 prevede quanto segue:

«1. La presente direttiva si applica a ogni aeroporto, situato nel territorio di uno Stato membro, soggetto alle disposizioni del trattato, e aperto al traffico commerciale secondo i criteri seguenti:

a) l[e] disposizioni relative alle categorie di servizi di cui all'articolo 7, paragrafo 1, non elencate all'articolo 7, paragrafo 2 si applicano ad ogni aeroporto, indipendentemente dal volume di traffico, a decorrere dal 1° gennaio 1998;

b) le disposizioni relative alle categorie di servizi di cui all'articolo 7, paragrafo 2 si applicano dal 1° gennaio 1998 agli aeroporti aventi un traffico annuale superiore o pari a 1 milione di movimenti passeggeri o a 25 000 tonnellate di merci;

c) le disposizioni relative alle categorie di servizi di cui all'articolo 6 si applicano dal 1° gennaio 1999 agli aeroporti:

– aventi un traffico annuale superiore o pari a 3 milioni di movimenti passeggeri o a 75 000 tonnellate di merci, oppure

– che hanno registrato un traffico superiore o pari a 2 milioni di movimenti passeggeri o 50 000 tonnellate di merci nel corso dei sei mesi antecedenti il 1° aprile o il 1° ottobre dell'anno precedente.

2. Fatto salvo il paragrafo 1, le disposizioni della presente direttiva si applicano dal 1° gennaio 2001 ad ogni aeroporto situato nel territorio di uno Stato membro soggetto alle disposizioni del trattato, e aperto al traffico commerciale e avente un traffico annuale superiore o pari a 2 milioni di movimenti passeggeri o a 50 000 tonnellate di merci.

3. Qualora un aeroporto raggiunga una delle soglie di traffico merci indicata nel presente articolo senza tuttavia raggiungere la corrispondente soglia di traffico passeggeri, le disposizioni della presente direttiva non si applicano alle categorie di servizi di assistenza riservate esclusivamente ai passeggeri».

5 L'articolo 6 di detta direttiva, intitolato «Assistenza ai terzi», ai paragrafi 1 e 2 così dispone:

«1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie secondo i criteri di cui all'articolo 1, per garantire ai prestatori di servizi il libero accesso al mercato della prestazione di servizi di assistenza a terra a terzi.

Gli Stati membri hanno la facoltà di imporre che i prestatori dei servizi di assistenza a terra siano stabiliti nella Comunità.

2. Gli Stati membri possono limitare il numero dei prestatori autorizzati a fornire le seguenti categorie di servizi di assistenza a terra:

- assistenza bagagli,
- assistenza operazioni in pista,
- assistenza carburante e olio,
- assistenza merci e posta per quanto riguarda, sia in arrivo che in partenza o in transito, il trattamento fisico delle merci e della posta tra l'aerostazione e l'aereo.

In ogni caso, gli Stati membri non possono limitare il loro numero a meno di due, per ciascuna categoria di servizio».

6 L'articolo 7 della medesima direttiva, intitolato «Autoassistenza», al paragrafo 1 prevede quanto segue:

«Gli Stati membri adottano le misure necessarie, in base ai criteri fissati all'articolo 1, per garantire la libera effettuazione dell'autoassistenza a terra».

### ***Diritto rumeno***

#### *Legge sulla concorrenza*

7 L'articolo 6, paragrafo 1, della Legea concurenței nr. 21/1996 (legge n. 21/1996 sulla concorrenza), del 10 aprile 1996 (ripubblicata nel *Monitorul Oficial al României*, parte I, n. 153 del 29 febbraio 1996; in prosieguro: la «legge sulla concorrenza»), così dispone:

«È vietato lo sfruttamento abusivo, da parte di una o più imprese, di una posizione dominante sul mercato rumeno o su una parte sostanziale di esso. Tali pratiche abusive possono consistere in particolare:

- a) nell'imporre direttamente o indirettamente prezzi d'acquisto, di vendita o altre condizioni di transazione non eque;
- b) nel limitare la produzione, gli sbocchi o lo sviluppo tecnico, a danno dei consumatori;

- c) nell'applicare nei rapporti commerciali con gli altri contraenti condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, determinando così per questi ultimi uno svantaggio per la concorrenza;
- d) nel subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari, che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun nesso con l'oggetto dei contratti stessi».

*Decreto n. 101 del 9 maggio 2007*

8 La direttiva 96/67 è stata recepita nell'ordinamento rumeno dall'Ordinul Ministerului Transporturilor nr. 101 pentru aprobarea Reglementării aeronautice civile române privind accesul pe piața serviciilor de handling la sol pe aeroporturi – RACR-APSH, ediția 03/2007 (decreto n. 101 del Ministero dei Trasporti recante approvazione della regolamentazione dell'aviazione civile rumena relativa all'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti – RACR-APSH, edizione 03/2007), del 9 maggio 2007 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n. 334 del 17 maggio 2007).

9 L'allegato 1 a tale decreto all'articolo 1, paragrafi 1 e 2, prevede quanto segue:

«1. La presente regolamentazione si applica a ogni aeroporto situato nel territorio della Romania aperto al traffico commerciale, secondo i criteri seguenti:

(...)

c) le disposizioni relative alle categorie di servizi di cui all'articolo 6 si applicano agli aeroporti aventi un traffico annuale superiore a 2 milioni di movimenti passeggeri o a 50 000 tonnellate di merci.

2. Qualora un aeroporto raggiunga una delle soglie di traffico merci indicata nel presente articolo senza tuttavia raggiungere la corrispondente soglia di traffico passeggeri, le disposizioni della presente regolamentazione non si applicano alle categorie di servizi di assistenza a terra riservate esclusivamente ai passeggeri».

10 L'articolo 6 di tale allegato, intitolato «Assistenza ai terzi», al paragrafo 1 prevede quanto segue:

«Gli aeroporti adottano le misure necessarie per garantire ai prestatori di servizi il libero accesso al mercato della prestazione di servizi di assistenza a terra a terzi. Con l'approvazione del Ministero dei Trasporti, l'aeroporto ha la facoltà di imporre che i prestatori dei servizi di assistenza a terra siano stabiliti nella Comunità».

**Procedimento principale e questione pregiudiziale**

11 L'azienda autonoma è una persona giuridica di diritto rumeno sotto la guida del Consiliul Județean Cluj (Consiglio del distretto di Cluj, Romania) dal 1997. La principale attività di tale azienda consiste nel mettere l'infrastruttura dell'aeroporto internazionale «Avram Iancu» di Cluj (in prosieguo: l'«aeroporto di Cluj») a disposizione delle imprese di trasporto aereo di passeggeri e/o merci nonché dei passeggeri del trasporto aereo. Essa fornisce altresì accesso all'infrastruttura aeroportuale a imprese che forniscono altri tipi di servizi, come i servizi di assistenza a terra. Inoltre, l'azienda autonoma fornisce essa stessa talune categorie di servizi di assistenza a terra alle compagnie di trasporto aereo che operano nell'aeroporto di Cluj, nonché servizi commerciali connessi all'attività di tale aeroporto.

12 Nell'agosto 2016 l'aeroporto di Cluj ha superato la soglia di un milione di movimenti passeggeri registrati in un anno civile. Il 21 settembre 2017 ha superato la soglia di due milioni di movimenti passeggeri.

13 Nel corso del 2016 il Consiglio per la concorrenza ha avviato un'indagine a seguito di una denuncia presentata dalla Romanian Airport Services SA (in prosieguo: la «RAS»), una persona giuridica di diritto

rumeno, che aveva presentato una domanda per diventare prestatore di servizi di assistenza a terra all'aeroporto di Cluj.

14 A seguito di tale indagine, il Consiglio per la concorrenza ha constatato, con decisione dell'8 ottobre 2019, che l'azienda autonoma aveva violato l'articolo 6, paragrafo 1, della legge sulla concorrenza nonché l'articolo 102 TFUE, in quanto aveva posto in essere un abuso di posizione dominante negando alla RAS l'accesso all'infrastruttura aeroportuale necessaria ai fini dell'esercizio dell'attività di assistenza a terra all'aeroporto di Cluj nel periodo compreso tra l'11 settembre 2015 e il 9 marzo 2017. All'azienda autonoma è stata inflitta un'ammenda di importo pari a 1 642 551 lei rumeni (RON) (circa EUR 330 420).

15 L'azienda autonoma ha chiesto l'annullamento di tale decisione dinanzi alla Curtea de Apel București (Corte d'appello di Bucarest, Romania), giudice del rinvio, facendo valere, in particolare, che detta decisione si basava su un'interpretazione e un'applicazione erronee della direttiva 96/67.

16 L'azienda autonoma sostiene che l'articolo 6 della legge sulla concorrenza e l'articolo 102 TFUE non possono prevalere sulle disposizioni contenute nella direttiva 96/67, la quale è una *lex specialis* che deroga al diritto generale in materia di concorrenza. Essa fa valere che, in forza di tale direttiva, fino alla soglia di due milioni di movimenti passeggeri, poteva organizzare l'attività di assistenza a terra all'aeroporto di Cluj tenendo conto unicamente dei vincoli di sicurezza nonché dei vincoli tecnici e commerciali. Pertanto, essa non era tenuta a concedere automaticamente accesso all'infrastruttura aeroportuale a qualsiasi richiedente alle condizioni da esso volute.

17 Dal canto suo, il Consiglio per la concorrenza sostiene che la direttiva 96/67 non costituisce una *lex specialis* rispetto all'articolo 102 TFUE e che l'eventuale applicazione della direttiva 96/67 non esclude l'applicazione delle norme del diritto in materia di concorrenza.

18 In tali circostanze, la Curtea de Apel București (Corte d'appello di Bucarest) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se si debba ritenere che le disposizioni della direttiva [96/67], in particolare gli articoli 1, 6 e 7, escludano l'applicazione dell'articolo 102 TFUE – e di qualsiasi altra norma avente lo stesso contenuto – in situazioni che riguardano un diniego di accesso all'infrastruttura aeroportuale necessaria per lo svolgimento delle attività di assistenza a terra negli aeroporti dell'[Unione europea] che non hanno raggiunto la soglia di due milioni di movimenti passeggeri».

#### **Sulla questione pregiudiziale**

19 Secondo una giurisprudenza costante, nell'ambito della procedura di cooperazione tra i giudici nazionali e la Corte istituita dall'articolo 267 TFUE, spetta a quest'ultima fornire al giudice nazionale una risposta utile che gli consenta di dirimere la controversia di cui è investito. In tale prospettiva, spetta alla Corte, se necessario, riformulare le questioni che le sono sottoposte. A tal riguardo, spetta ad essa trarre dall'insieme degli elementi forniti dal giudice nazionale e, in particolare, dalla motivazione della decisione di rinvio, gli elementi del diritto dell'Unione che richiedano un'interpretazione, tenuto conto dell'oggetto della controversia di cui al procedimento principale (sentenza del 24 ottobre 2024, *Kwantum Nederland e Kwantum België*, C-227/23, EU:C:2024:914, punto 52 e giurisprudenza ivi citata).

20 Nel caso di specie, dalla decisione di rinvio risulta che, sebbene nella questione pregiudiziale si faccia riferimento non solo gli articoli 1 e 6 della direttiva 96/67, ma anche all'articolo 7 di quest'ultima, il procedimento principale non riguarda l'autoassistenza prevista da quest'ultima disposizione. Tale controversia verte sul rifiuto dell'azienda autonoma di concedere alla RAS, un'impresa che fornisce servizi di assistenza a terra, l'accesso all'infrastruttura necessaria per fornire tali servizi all'aeroporto di Cluj. Orbene, occorre rilevare che è l'articolo 6 di tale direttiva che verte sull'assistenza ai terzi e che dispone, al suo paragrafo 1, che gli Stati membri adottano le misure necessarie, secondo i criteri di cui all'articolo 1 di detta

direttiva, per garantire ai prestatori di servizi il libero accesso al mercato della prestazione di servizi di assistenza a terra a terzi.

21 In tali circostanze, occorre considerare che, con la sua unica questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 1 e 6 della direttiva 96/67 debbano essere interpretati nel senso che ostano all'applicazione dell'articolo 102 TFUE in circostanze in cui a un prestatore di servizi di assistenza a terra sia stato negato l'accesso all'infrastruttura aeroportuale, necessaria ai fini dell'esercizio di tale attività, di un aeroporto dell'Unione il cui traffico annuale, alla data di tale diniego, era inferiore a due milioni di movimenti passeggeri.

22 Anzitutto, dai considerando 1, 2 e 10 della direttiva 96/67 risulta che l'obiettivo di tale direttiva consiste nella soppressione delle restrizioni alla libera prestazione dei servizi nel mercato interno liberalizzando in modo progressivo il mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti dell'Unione.

23 In tale ottica di progressiva liberalizzazione, l'articolo 1 di detta direttiva prevede, al paragrafo 1, lettera c), che, in un primo tempo, a partire dal 1° gennaio 1999, l'articolo 6 della medesima direttiva si applichi, in particolare, solo agli aeroporti che hanno registrato un traffico superiore o pari a due milioni di movimenti passeggeri o a 50 000 tonnellate di merci nel corso dei sei mesi antecedenti il 1° aprile o il 1° ottobre dell'anno precedente. In un secondo tempo, tale articolo 1 dispone, al paragrafo 2, che, fatto salvo il paragrafo 1, le disposizioni della direttiva 96/67 si applicano, a partire dal 1° gennaio 2001, a ogni aeroporto situato nel territorio di uno Stato membro soggetto alle disposizioni del trattato, aperto al traffico commerciale e avente un traffico annuale superiore o pari a due milioni di movimenti passeggeri o a 50 000 tonnellate di merci. Risulta inoltre dal paragrafo 3 di detto articolo 1 che, qualora un aeroporto raggiunga una delle soglie di traffico merci indicata nel presente articolo senza tuttavia raggiungere la corrispondente soglia di traffico passeggeri, le disposizioni della presente direttiva non si applicano alle categorie di servizi di assistenza riservate esclusivamente ai passeggeri.

24 Dall'articolo 1 della direttiva 96/67 discende quindi che l'articolo 6 di quest'ultima si applica, a partire dal 1° gennaio 2001, solo agli aeroporti dell'Unione il cui traffico annuale sia superiore o pari a due milioni di movimenti passeggeri.

25 Orbene, dalla decisione di rinvio risulta che, nel caso di specie, alla data del rifiuto dell'azienda autonoma di concedere alla RAS l'accesso all'infrastruttura necessaria per fornire servizi di assistenza a terra all'aeroporto di Cluj, quest'ultimo non aveva raggiunto la soglia di due milioni di movimenti passeggeri prevista all'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 96/67.

26 Poiché tale diniego di accesso non rientrava quindi nell'ambito di applicazione dell'articolo 6 di tale direttiva, l'azienda autonoma non era tenuta, sulla base di quest'ultima, a concedere a un prestatore di servizi come la RAS l'accesso all'infrastruttura aeroportuale necessaria ai fini della fornitura di servizi di assistenza a terra.

27 Tuttavia, occorre sottolineare che la mera esistenza di una normativa settoriale non può in alcun caso implicare che il comportamento di cui trattasi sfugga alle regole di concorrenza previste dai trattati, indipendentemente dalla questione se tale normativa settoriale sia o meno applicabile a tale comportamento.

28 Infatti, come dichiarato dalla Corte, l'illegittimità di un comportamento abusivo alla luce dell'articolo 102 TFUE non ha alcuna relazione con la sua conformità o meno ad altre norme giuridiche, e gli abusi di posizione dominante consistono, nella maggioranza dei casi, in comportamenti peraltro legittimi alla luce di branche del diritto diverse dal diritto della concorrenza (sentenza del 6 dicembre 2012, AstraZeneca/Commissione, C-457/10 P, EU:C:2012:770, punto 132). In altri termini, il fatto che la condotta di un'impresa sia conforme a un quadro normativo non implica che tale condotta sia conforme all'articolo

102 TFUE (sentenza del 10 luglio 2014, Telefónica e Telefónica de España/Commissione, C-295/12 P, EU:C:2014:2062, punto 133).

29 Un siffatto principio è peraltro chiaramente richiamato al considerando 28 della direttiva 96/67, nel quale si afferma che tale direttiva non può pregiudicare l'applicazione delle disposizioni del diritto primario e il quale fa riferimento, in particolare, ai poteri della Commissione ai sensi dell'articolo 106 TFUE.

30 Ne consegue che, purché siano soddisfatte le condizioni per l'applicazione dell'articolo 102 TFUE, un comportamento particolare, quale un diniego di accesso a un'infrastruttura aeroportuale, come nel caso di specie, indipendentemente dalla questione se esso rientri o meno nell'ambito di applicazione di una normativa settoriale, può ricadere nel divieto di abuso di posizione dominante previsto da tale disposizione.

31 Occorre tuttavia precisare che, sebbene la circostanza che un comportamento sia legittimo alla luce di una normativa settoriale non possa incidere sull'applicazione dell'articolo 102 TFUE qualora siano soddisfatte le condizioni per l'applicazione di quest'ultimo, dalla giurisprudenza risulta che un obbligo regolamentare può, per contro, essere rilevante per valutare un comportamento abusivo, ai sensi di tale disposizione, da parte di un'impresa dominante soggetta a una normativa settoriale (sentenza del 27 ottobre 2022, DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, punto 82 e giurisprudenza ivi citata).

32 Alla luce della motivazioni sin qui esposte, occorre rispondere alla questione sollevata dichiarando che gli articoli 1 e 6 della direttiva 96/67 devono essere interpretati nel senso che essi non ostano all'applicazione dell'articolo 102 TFUE in circostanze in cui a un prestatore di servizi di assistenza a terra sia stato negato l'accesso all'infrastruttura aeroportuale, necessaria ai fini dell'esercizio di tale attività, di un aeroporto dell'Unione il cui traffico annuale, alla data di tale diniego, era inferiore a due milioni di movimenti passeggeri.

#### **Sulle spese**

33 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Nona Sezione) dichiara:

**Gli articoli 1 e 6 della direttiva 96/67/CE del Consiglio, del 15 ottobre 1996, relativa all'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità,**

**devono essere interpretati nel senso che:**

**essi non ostano all'applicazione dell'articolo 102 TFUE in circostanze in cui a un prestatore di servizi di assistenza a terra sia stato negato l'accesso all'infrastruttura aeroportuale, necessaria ai fini dell'esercizio di tale attività, di un aeroporto dell'Unione europea il cui traffico annuale, alla data di tale diniego, era inferiore a due milioni di movimenti passeggeri.**

Firme

---

\* Lingua processuale: il rumeno.