

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

11 settembre 2014 (\*)

«Inadempimento di uno Stato – Direttiva 96/67/CE – Articolo 11 – Trasporto aereo – Servizio di assistenza a terra – Selezione dei prestatori»

Nella causa C-277/13,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'articolo 258 TFUE, proposto il 21 maggio 2013,

**Commissione europea**, rappresentata da P. Guerra e Andrade e F. W. Bulst, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

**Repubblica portoghese**, rappresentata da L. Inez Fernandes, T. Falcão e V. Moura Ramos, in qualità di agenti,

convenuta,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da A. Tizzano, presidente di sezione, E. Levits, M. Berger, S. Rodin (relatore) e F. Biltgen, giudici,

avvocato generale: M. Szpunar

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 14 maggio 2014,

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

ha pronunciato la seguente

**Sentenza**

- 1 Mediante il suo ricorso, la Commissione europea chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica portoghese, non avendo adottato le misure necessarie perché sia istituita una procedura di selezione dei prestatori autorizzati a fornire servizi di assistenza a terra per le categorie «bagagli», «operazioni in pista» nonché «merci e posta» negli aeroporti di Lisbona, Porto e Faro, conformemente all'articolo 11 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 L 272, pag. 36), è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza di tale articolo 11.

## **Contesto normativo**

### *Il diritto dell'Unione*

2 La direttiva 96/67 al considerando 5 prevede:

«(...) che l'apertura dell'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra è un provvedimento che deve contribuire alla riduzione dei costi di gestione delle compagnie aeree e al miglioramento della qualità offerta agli utenti».

3 Al considerando 16, tale direttiva enuncia:

«(...) che per il mantenimento di condizioni di concorrenza effettiva e leale è necessario che, qualora il numero dei prestatori sia limitato, questi ultimi siano selezionati in base a una procedura trasparente e imparziale; che è opportuno consultare gli utenti in occasione della selezione essendo questi i primi interessati alla qualità e al prezzo dei servizi di cui dovranno avvalersi».

4 L'articolo 2, lettera e), della direttiva 96/67, che dà la definizione di «assistenza a terra», rinvia all'allegato di tale direttiva per quanto riguarda le categorie dei servizi compresi in tale nozione. Secondo detto allegato, tra i servizi di assistenza a terra rientrano i seguenti servizi:

«(...)

3. l'assistenza bagagli (...)

(...)

4. l'assistenza merci e posta (...)

(...)

5. l'assistenza operazioni in pista (...)

(...)».

5 L'articolo 6 della suddetta direttiva è formulato nel modo seguente:

«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.

(...)

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 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.

3. Inoltre, a decorrere dal 1° gennaio 2001, almeno un prestatore autorizzato non può essere controllato direttamente o indirettamente:

— né dall'ente di gestione dell'aeroporto,

— né da un utente che abbia trasportato più del 25% dei passeggeri o delle merci registrati nell'aeroporto durante l'anno precedente a quello in cui viene effettuata la selezione dei prestatori,

— né da un ente che controlla o che è controllato direttamente o indirettamente da tale ente di gestione o da tale utente.

Ogni Stato membro può chiedere tuttavia, non oltre il 1° luglio 2000, che l'obbligo di cui al presente paragrafo sia differito fino al 31 dicembre 2002.

La Commissione, assistita dal comitato di cui all'articolo 10 esamina la domanda e può decidere di accoglierla, tenendo conto dell'evoluzione del settore e in particolare della situazione di aeroporti che si trovino in un'analoga situazione in ordine al volume e alla struttura del traffico.

4. Qualora, a norma del paragrafo 2, limitino il numero di prestatori autorizzati, gli Stati membri non possono impedire che un utente di un aeroporto, indipendentemente dalle parti dell'aeroporto assegnategli, usufruisca, per ciascuna categoria di servizi di assistenza a terra soggetta a limitazione, di un'effettiva scelta tra almeno due prestatori di servizi di assistenza a terra, alle condizioni di cui ai paragrafi 2 e 3».

6 L'articolo 11 della stessa direttiva così prevede:

«1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie perché sia istituita una procedura di selezione dei prestatori autorizzati a fornire servizi di assistenza a terra in un aeroporto [quando] il loro numero è limitato nei casi di cui all'articolo 6, paragrafo 2 o all'articolo 9. Tale procedura deve rispettare i seguenti principi:

a) laddove gli Stati membri prevedano di definire un capitolato d'oneri o specifiche tecniche cui i prestatori devono uniformarsi, questo capitolato o queste specifiche sono definiti previa consultazione del comitato degli utenti. I criteri di selezione previsti dal capitolato d'oneri o dalle specifiche tecniche devono essere pertinenti, obiettivi, trasparenti e non discriminatori;

(...)

b) deve essere indetta una gara d'appalto, pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, aperta a tutti i prestatori interessati;

- c) i prestatori sono scelti:
- i) sentito il comitato degli utenti, dall'ente di gestione se quest'ultimo:
    - non fornisce servizi analoghi di assistenza a terra,
    - non controlla, direttamente o indirettamente, nessuna impresa
    - non detiene alcuna partecipazione in detta impresa;
  - ii) dalle competenti autorità degli Stati membri indipendenti dagli enti di gestione, previa consultazione del comitato degli utenti e delle autorità di gestione, negli altri casi;
- d) i prestatori sono selezionati per un periodo di durata massima di sette anni;
- e) qualora un prestatore cessi la propria attività prima dello scadere del periodo per cui è stato selezionato, si procede alla sua sostituzione in base alla stessa procedura.

2. Qualora il numero dei prestatori sia limitato a norma dell'articolo 6, paragrafo 2 o dell'articolo 9, l'ente di gestione può esso stesso fornire servizi di assistenza a terra senza essere soggetto alla procedura di selezione di cui al paragrafo 1. Esso può altresì autorizzare un'impresa prestatrice a fornire servizi di assistenza a terra nell'aeroporto considerato senza che tale impresa sia soggetta alla medesima procedura:

- se controlla quest'impresa direttamente o indirettamente, oppure
- se è controllato, direttamente o indirettamente, da quest'impresa.

3. L'ente di gestione informa il comitato degli utenti delle decisioni adottate a norma del presente articolo».

7 L'articolo 18 della direttiva 96/67, intitolato «Protezione sociale e dell'ambiente», prevede quanto segue:

«Fatta salva l'applicazione delle disposizioni della presente direttiva e nel rispetto delle altre disposizioni del diritto comunitario, gli Stati membri possono adottare le misure necessarie per garantire la tutela dei diritti dei lavoratori e il rispetto dell'ambiente».

8 L'articolo 23 della suddetta direttiva, intitolato, «Attuazione», al paragrafo 1 prevede quanto segue:

«Gli Stati membri adottano le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva non oltre un anno dalla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

(...)».

9 Tale direttiva, pubblicata il 25 ottobre 1996, doveva perciò essere recepita entro il 25 ottobre 1997.

*Il diritto portoghese*

10 La Repubblica portoghese ha recepito la direttiva 96/67 mediante decreto legge n. 275/99, del 23 luglio 1999. Il preambolo di tale decreto legge è così formulato:

«È presa in considerazione anche la necessità di assicurare, nella misura del possibile, una transizione verso il nuovo regime senza interruzioni, garantendo la continuità dei servizi, e tutelando l'impiego e i diritti dei lavoratori del settore».

11 L'articolo 27 di detto decreto legge, intitolato «Selezione dei prestatori», è così formulato:

«1. Nei casi di limitazione del numero dei prestatori di cui all'articolo 22, paragrafo 2 e ai punti a) e b) dell'articolo 24, paragrafo 1, la selezione dei prestatori autorizzati è effettuata mediante gara pubblica d'appalto pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*.

(...)

7. I prestatori sono selezionati per una durata minima di quattro anni e massima di sette anni».

12 L'articolo 39 del medesimo decreto legge, intitolato «Regime transitorio», così dispone:

«1. Fatto salvo il paragrafo 2, gli enti che, alla data di entrata in vigore della presente legge, sono autorizzati, dalla legge o dall'ente di gestione, a esercitare l'auto-assistenza o a fornire servizi di assistenza a terra in un aerodromo saranno automaticamente autorizzati a utilizzare il demanio pubblico aeroportuale nell'aerodromo in questione, per l'esercizio delle loro funzioni, fino al termine legale dell'autorizzazione esistente o per un periodo di quattro anni qualora l'autorizzazione esistente non preveda un termine o abbia durata superiore.

(...)

2. Entro un anno dalla data di pubblicazione della presente legge, gli enti di cui al paragrafo 1 devono ottenere una licenza per l'esercizio della loro attività, ai sensi del capo II, pena la caducazione delle autorizzazioni corrispondenti, o ottenere autorizzazioni specifiche valide a decorrere da tale data».

### **Procedimento precontenzioso**

13 In base alle informazioni raccolte dalla Commissione, gli operatori de servizi di assistenza «bagagli», di assistenza «merci e posta» e di assistenza «operazioni in pista» in Portogallo sono la Portway – Handling de Portugal, SA (in prosieguo: la «Portway») e la Serviços Portugueses de Handling, SA, nota, dal 2005, con il nome del proprio marchio Groundforce Portugal (in prosieguo: la «Groundforce»).

14 La Portway è una società posseduta al 100% dall'ANA, SA, il cui oggetto sociale consiste nella gestione delle infrastrutture aeroportuali, nella fornitura di servizi aeroportuali negli aeroporti di Lisbona, Porto e Faro, in virtù di un contratto amministrativo di concessione.

15 La Groundforce è una società posseduta al 50,1% dal gruppo Urbanos. Prima che questo entrasse nel capitale della Groundforce, detta società era posseduta dalla compagnia Transportes Aéreos Portugueses (in prosieguo: la «TAP»). Nel corso del 2003, la legislazione portoghese ha autorizzato la TAP a cedere una quota di maggioranza del capitale della Groundforce tramite un bando di gara internazionale a procedura aperta diretto agli investitori

in possesso dei requisiti fissati nel capitolato d'oneri. La Globalia, Corporación Empresarial SA (in prosieguo: la «Globalia»), essendo stata selezionata come migliore offerente, ha acquisito la maggioranza delle azioni della Groundforce nel corso del 2004. Al termine di molteplici transazioni, il gruppo Urbanos ha acquisito detta maggioranza delle azioni che continua ad avere tutt'oggi.

- 16 Il 25 novembre 2010 la Commissione ha inviato una lettera di diffida alla Repubblica portoghese con la quale addebitava a tale Stato membro di essere venuto meno agli obblighi derivatigli dalla direttiva 96/67 poiché non aveva istituito la procedura di selezione dei prestatori di servizi di assistenza a terra conformemente all'articolo 11 di tale direttiva.
- 17 Con lettera del 31 gennaio 2011, la Repubblica portoghese ha risposto contestando l'inadempimento addebitato.
- 18 Il 20 maggio 2011 la Commissione ha inviato alla Repubblica portoghese un parere motivato con cui confermava gli addebiti. In particolare, tra il 1999 e il 2003, detto Stato avrebbe messo in atto un regime transitorio di autorizzazione automatica che avrebbe permesso alla Portway, controllata dall'ANA, SA, ente di gestione dell'aeroporto, e, alla stessa data, alla Groundforce, controllata dalla TAP, il principale trasportatore portoghese, di continuare a fornire i servizi in parola. Nel corso del 2004, in esito a una gara d'appalto internazionale con procedura aperta, la Groundforce è passata nel gruppo Globalia, ma mantenendo l'autorizzazione per la fornitura dei servizi di assistenza a terra.
- 19 La Repubblica portoghese ha risposto con lettera del 27 luglio 2011 e ha informato la Commissione che erano state lanciate due gare d'appalto, una per l'aeroporto di Faro e l'altra per gli aeroporti di Lisbona e di Porto. Essa ha stimato che queste due gare d'appalto sarebbero durate, rispettivamente, fino alla fine di ottobre e di novembre 2011. Quanto ai comitati degli utenti interessati, essi sarebbero stati informati delle procedure di gare d'appalto, ma la posta inviata al comitato degli utenti dell'aeroporto di Faro sarebbe tornata al mittente.
- 20 Il 22 giugno 2012 la Commissione ha inviato alla Repubblica portoghese un nuovo parere motivato nel quale evidenziava che tale Stato membro non aveva selezionato i nuovi prestatori, ma, tramite il decreto legge n. 19/2012, del 27 gennaio 2012, era ricorso a un regime straordinario con effetto retroattivo al 31 dicembre 2011, per prorogare l'autorizzazione di accesso della Groundforce fino alla concessione delle nuove autorizzazioni. Del pari, la Commissione ha osservato che, nonostante le indicazioni delle date per l'apertura e l'esame delle offerte dei prestatori di servizi di assistenza a terra, la Repubblica portoghese ha fatto sapere che non era possibile determinare la data esatta di chiusura delle gare d'appalto. Per quanto riguarda i comitati degli utenti, essa ha aggiunto che non erano state fatte le consultazioni sulla scelta dei prestatori.
- 21 Il 3 ottobre 2012 la Repubblica portoghese ha risposto che considerava il regime transitorio necessario per garantire la continuità dei servizi e per tutelare l'impiego e i diritti dei lavoratori sul mercato. Secondo tale Stato membro, l'autorizzazione automatica mirava a tutelare il legittimo affidamento giuridico degli enti che già esercitavano attività di assistenza a terra negli aeroporti interessati.
- 22 Per quanto riguarda le gare d'appalto in corso, la Repubblica portoghese ha sottolineato che nell'ottobre 2012 la commissione giudicatrice stava esaminando le offerte ma che il processo di esame di tali offerte era particolarmente complicato. Secondo tale Stato membro, la

commissione giudicatrice non era riuscita a terminare la relazione preliminare d'esame delle offerte. Tuttavia, ha espresso l'intento di procedere alle consultazioni con i comitati degli utenti prima di selezionare i prestatori di servizi di assistenza a terra.

- 23 Ritenendo insoddisfacenti le risposte fornite dalla Repubblica portoghese, la Commissione ha proposto il presente ricorso d'inadempimento.

### **Sul ricorso**

#### *Argomenti delle parti*

- 24 Occorre rilevare che la Repubblica portoghese ha sollevato per la prima volta all'udienza dibattimentale un'eccezione di irricevibilità del ricorso sostenendo che la Commissione non le aveva dato istruzioni precise che le consentissero un corretto recepimento della direttiva 96/67.
- 25 Quanto al merito, la Commissione sostiene che la Repubblica portoghese, dopo aver limitato l'accesso a talune categorie di servizi a terra a due prestatori – di cui uno, la Portway, non era oggetto della procedura di selezione essendo controllata al 100% dal gestore degli aeroporti di Lisbona, Porto e Faro – non ha adottato le misure necessarie per istituire la procedura di selezione per il secondo prestatore di servizi di assistenza a terra per detti aeroporti, in conformità all'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva 96/67.
- 26 La Commissione precisa che il regime transitorio, messo in atto dalla Repubblica portoghese tramite l'articolo 39 del decreto legge n. 275/99, mantiene automaticamente l'autorizzazione concessa alla Groundforce per fornire servizi di assistenza a terra. Durante tale periodo, tale Stato membro non avrebbe istituito procedure per la selezione di altri prestatori. Dopo la ristrutturazione e la cessione delle azioni della Groundforce dalla TAP alla Globalia, nel 2004, la Groundforce avrebbe conservato questa autorizzazione.
- 27 Per quanto riguarda la gara d'appalto internazionale a procedura aperta riguardante detta cessione, la Commissione precisa che i fornitori di servizi di assistenza a terra non potevano ottenere l'autorizzazione senza acquistare le azioni della Groundforce. Perciò, secondo tale istituzione, la suddetta gara d'appalto non era una procedura di selezione di prestatori, ma piuttosto una procedura di selezione di investitori. Ad ogni modo, tale procedura non era conforme ai principi elencati all'articolo 11 della direttiva 96/67. In particolare, le autorizzazioni rilasciate non erano limitate ad un periodo massimo di sette anni. Del pari, non erano stati consultati i comitati degli utenti degli aeroporti interessati.
- 28 La Commissione, nell'ammettere che la Repubblica portoghese ha istituito nel corso del 2011 tre nuove procedure per la selezione del secondo prestatore di servizi di assistenza a terra, precisa che queste non sono mai state portate a termine. Inoltre, nel 2012 l'amministrazione portoghese avrebbe messo in atto un regime eccezionale con effetto retroattivo introdotto mediante il decreto legge n. 19/2012 per prorogare l'autorizzazione concessa alla Groundforce.
- 29 La Repubblica portoghese ribatte che, nulla dicendo la direttiva 96/67 sulla possibilità di introdurre o no un regime transitorio, l'introduzione di tale regime non contravveniva alle disposizioni di tale direttiva. Tale regime sarebbe stato concesso al fine di preservare i diritti degli enti che, alla data di entrata in vigore del decreto legge n. 275/99, erano autorizzati a fornire servizi di assistenza a terra per talune categorie di servizi. Del pari, il suddetto regime

avrebbe garantito la continuità dei servizi, tutelato gli impieghi e i diritti dei lavoratori, conformemente alla risoluzione del Parlamento europeo, del 14 febbraio 1995, sull'aviazione civile in Europa, nella quale il Parlamento ha sottolineato la necessità di tener conto dell'impatto dell'accesso al mercato dell'assistenza a terra sull'impiego e della sicurezza negli aeroporti dell'Unione europea.

- 30 Detto Stato membro aggiunge che le autorizzazioni di cui trattasi sono state automaticamente rinnovate fino al termine legale delle autorizzazioni esistenti o per un periodo di quattro anni qualora l'autorizzazione esistente non presentasse una data di scadenza o quest'ultima fosse oltre il termine di quattro anni.
- 31 La Repubblica portoghese sostiene che la cessione delle azioni della Groundforce mirava a selezionare un prestatore di servizi di assistenza a terra tenendo conto dei requisiti figuranti nel capitolato d'oneri e imposti dalla normativa nazionale e dal diritto dell'Unione europea. La procedura sarebbe stata istituita conformemente ai criteri di selezione pertinenti, oggettivi, trasparenti e non discriminatori previsti all'articolo 11 della direttiva 96/67.
- 32 La cessione delle azioni consentiva, secondo la Repubblica portoghese, di evitare di perturbare il normale funzionamento dell'attività di servizi di assistenza a terra per quel che riguarda la disponibilità e la qualità di servizio, ma anche il prezzo di tale attività. Nell'ipotesi in cui l'autorizzazione accordata alla Groundforce non fosse stata rinnovata, il secondo prestatore, la Portway, avrebbe avuto il monopolio del mercato dei servizi a terra fino alla fine della procedura di selezione di altri prestatori.
- 33 Per quanto riguarda le gare d'appalto lanciate nel 2011 per gli aeroporti in parola, la Repubblica portoghese sostiene che essi sono conformi ai requisiti previsti all'articolo 11 della direttiva 96/67. Il periodo di attribuzione delle autorizzazioni sarebbe limitato a sette anni e i comitati degli utenti sarebbero stati consultati prima di lanciare le gare d'appalto. Essa aggiunge che tali comitati saranno consultati anche in merito alla scelta dell'altro prestatore.
- 34 La complessità della procedura di selezione sarebbe dovuta alle modifiche intervenute nella normativa nazionale in materia di risorse umane, sul piano delle assunzioni e delle retribuzioni, originate dalle restrizioni di bilancio che hanno condotto alla firma del protocollo d'accordo tra la Repubblica portoghese, la Commissione, la Banca centrale europea (BCE) e il Fondo monetario internazionale (FMI) il 17 maggio 2011. Il funzionamento della commissione giudicatrice competente a esaminare le offerte in questione sarebbe stato interrotto per le dimissioni di vari membri conseguenti a una consistente riduzione della loro retribuzione, il che ha colpito in maniera decisiva tutto il processo di esame delle offerte da parte della commissione giudicatrice. Tale Stato membro sottolinea che l'autorità competente ha messo in atto ogni sforzo possibile per permettere alla commissione giudicatrice di terminare l'esame delle offerte.
- 35 La Repubblica portoghese aggiunge che dal momento che la legislazione dell'Unione sul mercato dei servizi di assistenza a terra deve essere modificata a breve, qualora fossero adottati nuovi cambiamenti, questi inciderebbero sull'aeroporto di Lisbona e potenzialmente, sugli altri aeroporti interessati. Tale Stato membro ritiene che una simile modifica, qualora dovesse essere adottata, porterebbe inevitabilmente a rendere impossibile l'attribuzione degli appalti pubblici in corso.
- 36 Nella controreplica, la Commissione sostiene che la direttiva 96/67 non omette nessuna norma e non ha lacune che consentano alla Repubblica portoghese di istituire un regime

transitorio. Essa sostiene che tale Stato membro non ha recepito correttamente la direttiva 96/67 nei 14 anni successivi alla sua entrata in vigore. Aggiunge che lo scopo del regime transitorio era la tutela della posizione degli operatori nazionali già attivi sul mercato interessato. A suo giudizio, qualora la Groundforce avesse perso il suo status di prestatore di servizi ciò non avrebbe escluso la possibilità per i suoi dipendenti di trovare lavoro in altre ditte, ivi compresa quella che avesse vinto l'appalto della prestazione di servizi di assistenza a terra.

- 37 Per quanto concerne le nuove procedure di selezione dei prestatori, secondo la Commissione, dalla giurisprudenza della Corte discende che uno Stato membro non può eccepire situazioni del suo ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi risultanti dal diritto dell'Unione. Così, modifiche che incidono sull'organizzazione del personale o la mancanza di risorse umane non potrebbero giustificare l'inosservanza del diritto dell'Unione. La Commissione aggiunge che un'eventuale modifica della normativa dell'Unione non ha alcuna incidenza sull'obbligo che gli Stati membri hanno adesso.
- 38 Infine, secondo la Commissione, l'istituzione di una procedura di selezione dei prestatori autorizzati a fornire servizi di assistenza a terra, prevista all'articolo 11 della direttiva 96/67, è un obbligo di risultato. Perciò, se uno Stato membro ha istituito una procedura di selezione che non ha avuto risultati, si dovrebbe ritenere che tale Stato membro non si sia conformato a detta direttiva. Se lo Stato membro fosse tenuto soltanto a istituire una simile procedura di selezione senza essere soggetto a un obbligo di risultato, la suddetta direttiva sarebbe privata di effetto utile.
- 39 La Repubblica portoghese, nella controreplica, aggiunge che, essendo la Globalia, che ha comprato le azioni della Groundforce, un prestatore di servizi di assistenza a terra, la cessione di tali azioni va trattata come una procedura di selezione di un altro prestatore.
- 40 Per quanto riguarda le nuove procedure di selezione dei prestatori di servizi di assistenza a terra, la Repubblica portoghese sostiene che la Commissione non può ignorare la procedura di assistenza finanziaria al Portogallo e che uno dei requisiti, ai sensi del protocollo di accordo tra la Repubblica portoghese, la Commissione, la BCE e l'FMI, concerne specificamente la privatizzazione dell'Aeroportos de Portugal SA, l'ente di gestione degli aeroporti interessati. I problemi finanziari della Repubblica portoghese non sarebbero semplici problemi amministrativi o burocratici.

#### *Giudizio della Corte*

##### *Sulla ricevibilità*

- 41 Per quanto riguarda l'eccezione di irricevibilità, dedotta per la prima volta dalla Repubblica portoghese in fase di udienza con cui tale Stato membro addebita alla Commissione di non averle dato, nel corso del procedimento precontenzioso istruzioni precise per il corretto recepimento della direttiva 96/67, è sufficiente ricordare che a norma dell'articolo 127, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, è vietata la deduzione di motivi nuovi in corso di causa, a meno che essi si basino su elementi di diritto e di fatto emersi durante il procedimento.
- 42 Nella fattispecie, la Commissione ha avuto l'occasione di illustrare le censure mosse alla Repubblica portoghese e quest'ultima l'occasione di presentare le osservazioni che reputava pertinenti. Dato che tale Stato membro era consapevole che non esistessero le pretese

istruzioni della Commissione durante il procedimento precontenzioso e che le sue obiezioni non si fondano su elementi di fatto o di diritto emersi durante il procedimento, tale domanda di inammissibilità è irricevibile.

Nel merito

- 43 Al fine di statuire sul presente ricorso, occorre ricordare che le disposizioni di una direttiva devono essere attuate con efficacia cogente incontestabile, con la specificità, precisione e chiarezza necessarie per garantire pienamente la certezza del diritto (sentenza Dillenkofer e a., C-78/94, C-179/94 e da C-188/94 a C-190/94, EU:C:1996:375, punto 48 nonché giurisprudenza ivi citata).
- 44 Inoltre, stabilendo sostanzialmente che gli Stati membri dovessero porre in vigore le misure necessarie per conformarsi alla direttiva al più tardi il 25 ottobre 1997, l'articolo 23 di detta direttiva obbligava tali Stati ad adottare tutte le misure necessarie per assicurare la piena efficacia delle norme della direttiva 96/67 e quindi assicurare la realizzazione del risultato da essa prescritto (v., per analogia, sentenza Dillenkofer e a., EU:C:1996:375, punto 49).
- 45 Di conseguenza il fatto che la direttiva 96/67 non menzioni la possibilità per uno Stato membro di introdurre un regime transitorio non porta alla conclusione, come sostiene la Repubblica portoghese, che tale direttiva presenti una lacuna o che gli Stati siano liberi di introdurre un simile regime transitorio, per giunta dopo la scadenza del termine per il recepimento come nel presente caso. Ciò avrebbe, infatti, la conseguenza di consentire a uno Stato membro di darsi un nuovo periodo per il recepimento.
- 46 Per quanto riguarda la tesi presentata dalla Repubblica portoghese, secondo la quale la procedura di cessione delle azioni di una società può essere considerata equivalente a una procedura di selezione di altri prestatori di servizi di assistenza a terra, in quanto tale procedura soddisfa i requisiti previsti all'articolo 11 della direttiva 96/67, consentendo al contempo il conseguimento del legittimo obiettivo di tutelare i diritti dei lavoratori, il legittimo affidamento degli enti che già erano attivi, nonché di garantire la continuità e la qualità dei servizi in detti aeroporti, va detto che una simile interpretazione del citato articolo 11 non può essere accolta.
- 47 Infatti, l'articolo 11, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 96/67 impone che la procedura di selezione sia aperta a tutti i prestatori interessati.
- 48 Orbene, una procedura di cessione delle azioni esclude tutti i prestatori che non siano al contempo anche gli investitori interessati all'acquisto delle azioni di una società preesistente. Come ha ammesso la Repubblica portoghese all'udienza, la Groundforce, dopo che è stata rilevata dalla Globalia, ha mantenuto l'autorizzazione per la fornitura di servizi di assistenza a terra che le era stata concessa, cosicché era impossibile per un fornitore di servizi di assistenza a terra ottenere l'autorizzazione senza contemporaneamente rilevare le azioni della Groundforce.
- 49 La procedura di cessione delle azioni della Groundforce non era perciò aperta a tutti i prestatori interessati e tale procedura ha avuto la conseguenza di contravvenire all'obiettivo perseguito con la direttiva 96/67, vale a dire l'apertura dei mercati dei servizi di assistenza a terra alla concorrenza, menzionato nel considerando 5 di tale direttiva.

- 50 Tale circostanza è sufficiente di per sé a dichiarare che una procedura del genere non può essere considerata come una procedura di selezione di prestatori dei servizi di assistenza a terra ai sensi dell'articolo 11 della direttiva 96/67. Non è pertanto necessario esaminare se siano soddisfatti gli altri requisiti prescritti in tale articolo.
- 51 Tale conclusione non può, d'altra parte, essere rimessa in discussione sostenendo, come fa la Repubblica portoghese, che una procedura del genere rientrerebbe nell'ambito di applicazione dell'articolo 18 della direttiva 96/67, il quale consente agli Stati membri di adottare le misure necessarie per preservare l'impiego e i diritti dei lavoratori.
- 52 Bisogna, infatti, rammentare a questo proposito che la Corte ha già sentenziato che, pur essendo vero che gli Stati membri conservano il potere di garantire un adeguato livello di protezione sociale al personale delle imprese che forniscono servizi di assistenza a terra, è anche vero che tale potere non comporta una competenza normativa illimitata e deve essere esercitato in modo tale da non pregiudicare l'effetto utile della direttiva medesima e gli obiettivi da questa perseguiti (v. sentenza Commissione/Germania, C-386/03, EU:C:2005:461, punto 28 e giurisprudenza ivi citata).
- 53 Occorre aggiungere che, rispondendo a un quesito sottoposto all'udienza, la Repubblica portoghese ha sostenuto che la conservazione della licenza della Groundforce, alla data in cui essa è stata ceduta alla Globalia, ha consentito che fossero mantenuti tutti i posti di lavoro presso la Groundforce. Essa ha aggiunto che l'obbligo di tutela dei lavoratori e dei posti di lavoro è stato imposto nella gara d'appalto senza, però, che fosse precisata la natura di un obbligo di tale tipo.
- 54 A tal proposito, va osservato che, in primo luogo, laddove un'impresa abbia ottenuto una licenza di prestatore di servizi di assistenza a terra al momento dell'acquisizione del capitale della società rilevata, non è detto che il comportamento futuro di un'impresa di tale tipo resterà immutato dopo che sarà stata ottenuta la licenza e, in particolare, che manterrà tutti i posti di lavoro esistenti presso la società rilevata.
- 55 In secondo luogo, è pacifico che l'obbligo imposto alle imprese di riassumere il personale del precedente prestatore di servizi svantaggia i nuovi concorrenti potenziali rispetto alle imprese già operanti e compromette l'apertura dei mercati dell'assistenza a terra, con la conseguenza di nuocere all'effetto utile della direttiva 96/67 (v., in particolare, sentenza Commissione/Italia C-460/02, EU:C:2004:780, punto 34).
- 56 Per quanto concerne gli altri argomenti dedotti dalla Repubblica portoghese, secondo i quali il regime è stato messo in atto per proteggere il legittimo affidamento giuridico degli enti che già esercitavano delle attività e per garantire la continuità e la qualità dei servizi nei detti aeroporti, occorre ricordare che per costante giurisprudenza, il diritto di avvalersi del principio della tutela del legittimo affidamento si estende a tutti i soggetti nei confronti dei quali un'istituzione dell'Unione abbia fatto sorgere fondate aspettative e che nessuno può invocare una violazione di tale principio in mancanza di assicurazioni precise che l'amministrazione gli abbia fornito (v. sentenza Belgio e Forum 187/Commissione, C-182/03 e C-217/03, EU:C:2006:416, punto 147 e giurisprudenza ivi citata).
- 57 Orbene, considerato che secondo l'articolo 288, paragrafo 3, TFUE le direttive vincolano lo Stato membro cui sono rivolte per quanto riguarda il risultato da raggiungere, che il termine per recepire la direttiva 96/67 è scaduto il 25 ottobre 1997 e che non esisteva nessuna indicazione della Commissione o di altra istituzione dell'Unione nel senso che la Repubblica

portoghese fosse dispensata dal recepire nel suo ordinamento interno la citata direttiva entro i termini impartiti o che tale direttiva non si dovesse applicare a tale Stato membro, né quest'ultimo né nessun'altra impresa che ivi fornisce servizi di assistenza a terra può rivendicare un legittimo affidamento alla conservazione del sistema vigente in tale Stato membro.

- 58 È sufficiente rilevare che, per quanto riguarda la garanzia della continuità e della qualità dei servizi forniti negli aeroporti, la Repubblica portoghese non ha fornito alla Corte nessun elemento di prova in grado di confortare l'argomento secondo il quale il recepimento della direttiva 96/67, qualora fosse stato effettuato nei termini impartiti, sarebbe stato tale da compromettere la continuità o la qualità dei servizi di cui trattasi.
- 59 Per quanto riguarda le giustificazioni avanzate dalla Repubblica portoghese sul fatto che le procedure di selezione dei prestatori di servizi di assistenza a terra organizzate nel corso del 2011 non sono state portate a termine, basta ricordare che, per giurisprudenza costante, uno Stato membro non può eccepire disposizioni, prassi o situazioni del suo ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini imposti dal diritto dell'Unione (v. sentenze Commissione/Portogallo, C-150/97, EU:C:1999:15, punto 21; Commissione/Lussemburgo, C-69/05, EU:C:2006:32, punto 10, nonché Commissione/Italia, C-161/05, EU:C:2006:762, punto 12).
- 60 Per quanto riguarda l'argomento della Repubblica portoghese secondo il quale possibili cambiamenti della legislazione di cui trattasi avrebbero potuto rendere inutile la selezione del secondo prestatore, va ricordato che la Corte ha più volte statuito che l'inadempimento dev'essere valutato alla luce della normativa dell'Unione in vigore alla scadenza del termine che la Commissione ha impartito allo Stato membro di cui trattasi per conformarsi al suo parere motivato (v., in particolare, sentenze Commissione/Belgio, C-377/03, EU:C:2006:638, punto 33 e giurisprudenza ivi citata, nonché Commissione/Francia, C-170/09, EU:C:2010:97, punto 6 e giurisprudenza ivi citata). Pertanto, l'eventuale modifica di una normativa non dispensa uno Stato membro dall'obbligo di recepire la direttiva in vigore nel proprio ordinamento giuridico nei termini prescritti per un siffatto recepimento.
- 61 Da tutto quanto precede risulta che la Repubblica portoghese, non avendo adottato le misure necessarie perché sia istituita una procedura di selezione dei prestatori autorizzati a fornire servizi di assistenza a terra per le categorie «bagagli», «operazioni in pista» nonché «merci e posta» negli aeroporti di Lisbona, Porto e Faro, conformemente all'articolo 11 della direttiva 96/67, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza di tale articolo.

### **Sulle spese**

- 62 A norma dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la Repubblica portoghese, rimasta soccombente, va condannata alle spese.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) la Repubblica portoghese, non avendo adottato le misure necessarie perché sia istituita una procedura di selezione dei prestatori autorizzati a fornire servizi di assistenza a terra per le categorie «bagagli», «operazioni in pista» nonché «merci e posta» negli aeroporti di Lisbona, Porto e Faro, conformemente all'articolo 11**

**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 L 272, pag. 36), è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza di tale articolo.**

**2) La Repubblica portoghese è condannata alle spese.**

Firme

---