

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ANDREA BIONDI
presentate il 26 marzo 2026 ([1](#))

Causa C-117/25

**Canal Sea Services SRL,
Maritime Pilot SRL,
Asociația Piloților Maritimi din România «Euxin Pilot»,
Black Sea Pilots SRL,
Asociația Piloților Maritimi «Trident»,
Black Waters SA,
Asociația Piloților Maritimi Independenți «Tomis»
contro
Ministerul Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor,
Compania Națională «Administrația Porturilor Maritime» SA,
con l'intervento di:
RJ,
NC,
FR**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Înalta Curte de Casație și Justiție (Alta Corte di cassazione e di giustizia, Romania)]

« Rinvio pregiudiziale – Regolamento (UE) 2017/352 – Servizi di pilotaggio obbligatorio delle navi marittime e fluviali – Normativa nazionale che limita la fornitura di servizi di pilotaggio obbligatorio marittimo ai soli enti pubblici – Esclusione degli operatori economici privati precedentemente autorizzati a fornire detti servizi – Nozione di “aiuto di Stato” »

I. Introduzione

1. Il presente rinvio pregiudiziale, proposto dall'Înalta Curte de Casație și Justiție (Alta Corte di cassazione e di giustizia, Romania), si inserisce in un solco giurisprudenziale già ben tracciato che ha portato la Corte a pronunciarsi, in più occasioni, sulla conformità con il diritto dell'Unione di normative nazionali che disciplinano il funzionamento delle infrastrutture portuali o le attività ivi svolte ([2](#)). La Corte è qui invitata a pronunciarsi sulle condizioni a cui il servizio di pilotaggio, consistente nel guidare le navi al loro arrivo all'interno di un porto e alla loro partenza, è affidato in via esclusiva alle amministrazioni portuarie. Tali condizioni sollevano alcuni dubbi vertenti, in particolare, sul rapporto tra il diritto primario dell'Unione e il regolamento (UE) 2017/352 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 febbraio 2017, che istituisce un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza finanziaria dei porti ([3](#)) e, più in generale, sulla questione se tale servizio abbia natura di attività economica o costituisca esercizio di pubblici poteri.

2. In Romania, l'Ordonanță guvernului nr. 22/1999 privind administrarea porturilor și a căilor navigabile, utilizarea infrastructurilor de transport naval aparținând domeniului public, precum și desfășurarea activităților de transport naval în porturi și pe căile navigabile interioare (decreto legislativo del governo n. 22/1999, relativo alla gestione dei porti e delle vie navigabili, all'uso delle infrastrutture di trasporto marittimo appartenenti al demanio pubblico, nonché all'esercizio delle attività di trasporto marittimo nei porti e sulle vie navigabili interne), del 29 gennaio 1999 (4), definisce il servizio di pilotaggio come un servizio di sicurezza garantito sotto il controllo dello Stato attraverso il Ministerul Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor (Ministero dei Trasporti, delle Infrastrutture e delle comunicazioni) (in prosieguo: il «Ministero»), fornito a tutti gli utenti, in maniera permanente, non discriminatoria, uniforme e continuativa a condizioni uguali in termini di qualità, durata e prezzo (5). Spetta al Ministero determinare i porti, le vie navigabili interne, le zone, le parti di dette zone e le categorie di imbarcazioni per le quali il servizio di pilotaggio è obbligatorio (6). Dall'articolo 50 di detto decreto legislativo (7) si evince che il servizio di pilotaggio può essere organizzato secondo tre modalità, vale a dire attraverso il corpo piloti appartenente all'amministrazione, tramite operatori economici specializzati e autorizzati, sulla base di un contratto concluso con l'amministrazione in maniera non discriminatoria, oppure, infine, attraverso la concessione del servizio di pilotaggio da parte dell'amministrazione a operatori economici specializzati autorizzati.

3. Dopo aver affidato il servizio di pilotaggio, in un primo momento, a operatori economici specializzati, come la Canal Sea Services SRL, la Black Waters SA, la Black Sea Pilots SRL e la Maritime Pilot SRL, in conformità della seconda modalità sopra menzionata e poi, in alcuni porti, al corpo piloti dell'azienda autonoma «Administrația Fluvială a Dunării de Jos» Galați (in prosieguo: l'«AFDJ Galați»), il 19 maggio 2020, il Ministero ha infine adottato l'Ordinul nr. 991 pentru stabilirea porturilor și a căilor navigabile interioare pentru care serviciul de pilotaj al navelor maritime și fluvio-maritime este obligatoriu și a modului de derulare a acestui serviciu (decreto n. 991 che stabilisce i porti e le vie navigabili interne per i quali il servizio di pilotaggio per le navi marittime e fluvio-marittime è obbligatorio nonché la modalità di svolgimento di tale servizio) (in prosieguo: il «decreto n. 991/2020»), con cui ha definito nuove modalità per l'organizzazione del servizio obbligatorio di pilotaggio nelle navi marittime e fluvio-marittime.

4. Gli articoli 1, 2 e 3 del decreto n. 991/2020 hanno così reso obbligatorio, a partire dal 1° gennaio 2021, il servizio di pilotaggio delle navi marittime e delle navi fluvio-marittime in taluni porti (Costanza, Brăila, Galați, Tulcea e Sulina) e in talune situazioni. Detto servizio è ormai erogato esclusivamente tramite i corpi piloti di enti pubblici, aventi lo status di imprese pubbliche o di enti autonomi, che sono l'AFDJ Galați, la compagnia nazionale «Administrația Porturilor Maritime» SA Constanța (in prosieguo: l'«APM») e la compagnia nazionale «Administrația Canalelor Navigabile» SA, ciascuna nei porti o nelle zone rientranti nella rispettiva competenza.

5. Ritenendo che il decreto n. 991/2020 violi il diritto della concorrenza, l'articolo 107 TFUE e il regolamento 2017/352, in quanto creerebbe un monopolio legale nel settore dei servizi di pilotaggio obbligatorio delle navi marittime e fluvio-marittime, impedirebbe un mercato concorrenziale, sopprimerebbe le attività legate al pilotaggio marittimo e violerebbe i diritti e gli interessi dei piloti, la Canal Sea Services e gli altri operatori economici interessati, le associazioni professionali dei piloti marittimi nonché tre piloti a proprio nome hanno proposto un ricorso di annullamento avverso il decreto n. 991/2020 dinanzi alla Curtea de Apel Constanța (Corte d'appello di Costanza, Romania).

6. Il 22 dicembre 2021 la Curtea de Apel Constanța (Corte d'appello di Costanza, Romania) ha respinto tale ricorso. Essa ha così dichiarato che il servizio pubblico di pilotaggio era stato esentato dall'applicazione delle norme in materia di concorrenza dal regolamento 2017/352 al fine di sottrarre i piloti da ogni logica commerciale e preservarne l'integrità in modo da assicurare la realizzazione degli obiettivi perseguiti di sicurezza e di salvaguardia dell'ambiente. Essa ha ritenuto, inoltre, che il decreto n. 991/2020 avesse potuto limitare, in maniera del tutto legittima, il diritto delle parti ricorrenti dinanzi ad essa di fornire i servizi di pilotaggio poiché il Consiglio per la concorrenza rumeno aveva accertato, in particolare, una violazione, da parte della Canal Sea Services, della Black Sea Pilots e della Maritime Pilot, dell'articolo 101 TFUE in ragione di un coordinamento del comportamento concorrenziale che aveva ristretto la concorrenza sul mercato dei servizi di pilotaggio (8).

7. Gli operatori economici interessati, le associazioni professionali e i piloti hanno presentato un'impugnazione dinanzi al giudice del rinvio che ha chiesto un parere della Commissione europea (9) sulla base del regolamento (UE) 2015/1589 (10). La Commissione ha ritenuto, sostanzialmente, che il decreto controverso avesse concesso all'amministrazione portuale un diritto esclusivo a fornire servizi di pilotaggio in talune zone o in taluni porti; detta misura era accordata mediante risorse statali, era imputabile allo Stato, conferiva un vantaggio selettivo ai beneficiari e poteva incidere sugli scambi tra Stati membri; competeva al giudice nazionale stabilire se l'attività di prestazione di servizi di pilotaggio costituisse un'attività economica e se falsasse la concorrenza.

8. Il giudice del rinvio si interroga, quindi, sulla qualificazione come «attività economica» dei servizi di pilotaggio di cui trattasi e, se del caso, sulla conformità al diritto dell'Unione del trasferimento di detto servizio a enti pubblici intervenuto con il decreto n. 991/2020. In particolare, esso si chiede se la fornitura di detti servizi possa essere esclusa dall'applicazione delle norme in materia di concorrenza in forza del regolamento 2017/352 o se le sue modalità organizzative, come stabilite nel decreto di cui trattasi nel procedimento principale, possano integrare un monopolio di Stato vietato dall'articolo 107 TFUE e che potrebbe comportare una violazione della libertà di stabilimento o della libera prestazione dei servizi.

9. In tali circostanze, l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Alta Corte di cassazione e di giustizia) ha deciso di sospendere il procedimento e, con decisione pervenuta alla cancelleria della Corte il 4 febbraio 2025, ha sottoposto alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se, sulla base dell'interpretazione dell'articolo 107, paragrafo 1, [TFUE] e del [regolamento 2017/352], una misura adottata da uno Stato membro diretta a far sì che i servizi portuali obbligatori di pilotaggio siano svolti esclusivamente da determinati enti statali, sebbene in precedenza tali servizi fossero forniti anche da altre imprese private (non statali), istituisca un monopolio legale conformemente al diritto dell'Unione europea, costituendo una forma consentita di deroga al mercato concorrenziale, o se, al contrario, costituisca un aiuto di Stato incompatibile con il mercato interno, tale da escludere la concorrenza sul mercato e per il mercato».

10. Hanno presentato osservazioni scritte la Canal Sea Services, l'APM, i governi rumeno, belga, francese e italiano nonché la Commissione.

II. Analisi

11. Secondo costante giurisprudenza, la qualificazione di una misura nazionale come «aiuto di Stato» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE richiede che siano soddisfatti tutti i requisiti seguenti. In primo luogo, deve trattarsi di un intervento dello Stato o effettuato mediante risorse statali. In secondo luogo, tale intervento deve essere idoneo a incidere sugli scambi tra gli Stati membri. In terzo luogo, esso deve concedere un vantaggio selettivo al suo beneficiario. In quarto luogo, esso deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza (11).

12. Nell'ambito della controversia principale, il giudice del rinvio chiede alla Corte di pronunciarsi unicamente sulla questione se, da un lato, le amministrazioni portuali alle quali è stato conferito il servizio di pilotaggio esercitino o meno un'attività economica e possano, pertanto, essere qualificate come «impresa» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE e, dall'altro, se il decreto n. 991/2020 che ha concesso il diritto esclusivo di assicurare il servizio di pilotaggio alle amministrazioni portuali abbia comportato una distorsione della concorrenza (12).

13. A mio avviso, per rispondere alla questione sottoposta alla Corte occorrerà prendere in considerazione un contesto sensibilmente più ampio della sola questione se la misura nazionale di cui trattasi nel procedimento nazionale debba o meno essere qualificata come «aiuto di Stato». Ci troviamo qui di fronte a una decisione di uno Stato membro, a detta del quale il mercato e le forze economiche non sono state in grado di fornire un servizio efficiente e sicuro, rendendo necessario il suo intervento per fornire direttamente detto servizio. In altre parole, abbiamo a che fare con una decisione di rinazionalizzare un servizio e di istituire un monopolio legale. Benché non ci sia nulla di male in questo, occorre tuttavia che una decisione così invasiva sia pienamente conforme ai principi fondamentali del diritto economico dell'Unione (13).

14. Inoltre, per garantire una risposta utile al giudice del rinvio, occorre riferirsi non soltanto all'articolo 107 TFUE, ma potenzialmente anche all'articolo 106 TFUE.

15. Tenuto conto di tali considerazioni, propongo di seguire il seguente ragionamento. Posto che la questione pregiudiziale menziona sia il regolamento 2017/352 che l'articolo 107 TFUE e che dall'esame del fascicolo a disposizione della Corte emerge una certa confusione quanto alla relazione tra detto regolamento e detta disposizione di diritto primario, occorre fare fin da subito chiarezza. Occorrerà poi stabilire se le amministrazioni portuali destinatarie del diritto esclusivo di fornire il servizio di pilotaggio possano essere considerate come imprese, il che imporrà di determinare la natura economica o meno di detta attività. Dopo aver stabilito la sua natura economica e lo status di «imprese» di tali amministrazioni, resterà ancora da esaminare le condizioni alle quali tale attività è stata affidata, in maniera esclusiva, alle autorità portuali interessate e, in particolare, da valutare se dette condizioni abbiano portato a una distorsione della concorrenza, condizione necessaria alla qualificazione come «aiuto di Stato», ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

A. Sul rapporto tra il regolamento 2017/352 e l'articolo 107 TFUE

1. *Stato della discussione dinanzi all'organo giurisdizionale nazionale*

16. Dalla domanda di pronuncia pregiudiziale emerge che, prima dell'adozione del regolamento 2017/352, il servizio di pilotaggio era aperto alla concorrenza.

17. Le parti nel procedimento principale discutono degli effetti prodotti dall'entrata in vigore di detto regolamento. I ricorrenti nel procedimento principale sembrano aver concentrato le loro argomentazioni e la loro richiesta di adire la Corte in via pregiudiziale sull'articolo 107 TFUE. Il regolamento 2017/352 è stato invocato dal resistente nel procedimento principale, che si è opposto, dal canto suo, a un rinvio alla Corte. Esso sostiene che l'articolo 107 TFUE è inapplicabile proprio in ragione del fatto che tale regolamento avrebbe esentato il servizio di pilotaggio dall'applicazione delle norme in materia di concorrenza. Questa interpretazione è stata accolta anche dal giudice d'appello, adito prima del giudice del rinvio, che si è pronunciato in veste di giudice di primo grado sulla legittimità del decreto n. 991/2020. Il regolamento 2017/352 è altresì comparso nel ragionamento compiuto dalla Commissione, come riportato nel parere da essa rilasciato, sia in sede di analisi della natura dell'attività, sia nell'esame del monopolio legale risultante dalla normativa rumena.

18. Dal canto suo, il giudice del rinvio afferma che cerca di stabilire, da un lato, se la fornitura del servizio di pilotaggio sia esclusa dalle norme in materia di concorrenza in forza del regolamento 2017/352 e, dall'altro, se, nella vigenza di detto regolamento, l'adozione di un provvedimento di trasferimento del servizio di pilotaggio a enti amministrati dallo Stato possa costituire un monopolio di Stato tale da escludere la concorrenza sul mercato e per il mercato, o un aiuto incompatibile con il diritto dell'Unione.

2. *Un regolamento che si limita a istituire un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali marittimi*

19. Il regolamento 2017/352 è un atto rientrante nella politica dei trasporti dell'Unione europea (14). Esso istituisce un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza finanziaria e diritti per i servizi portuali e l'uso delle infrastrutture portuali (15). Il regolamento si pone in continuità con la comunicazione della Commissione intitolata «Atto per il mercato unico II – Insieme per una nuova crescita», in cui la Commissione sottolineava che l'attrattiva del trasporto marittimo dipendeva dall'esistenza di servizi portuali efficienti e affidabili (16). Un accesso più facile al mercato dei servizi portuali doveva migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi forniti, contribuire a un clima più favorevole agli investimenti nei porti e agevolare la promozione del trasporto marittimo (17). Il regolamento si applica unicamente ai porti marittimi della rete transeuropea di trasporto (18).

20. Inoltre, la definizione di un quadro chiaro deve contribuire a «garantire che la strategia commerciale e i piani di investimento dei porti (...) rispettino pienamente le norme in materia di concorrenza. In particolare, la trasparenza delle relazioni finanziarie consente un controllo equo ed efficace degli aiuti di Stato, prevenendo in tal modo le distorsioni del mercato» (19). Viene altresì

precisato che il regolamento 2017/352 «non impone un modello specifico di gestione dei porti marittimi e non incide in alcun modo sulla competenza degli Stati membri a fornire, nel rispetto del diritto dell'Unione, servizi non economici di interesse generale» (20) e «dovrebbe lasciare impregiudicato il diritto degli Stati membri di imporre obblighi di servizio pubblico in relazione ai servizi portuali» (21). Le autorità competenti devono poter «garantire una compensazione per le azioni effettuate in esecuzione degli obblighi di servizio pubblico, a condizione che tale compensazione sia compatibile con la normativa applicabile in materia di aiuti di Stato» (22).

21. Il pilotaggio rientra nelle categorie di servizi comprese nel campo di applicazione del regolamento 2017/352 (23). Tale regolamento fornisce una definizione del pilotaggio che è inteso come «il servizio di assistenza alla nave da parte di un pilota o di una stazione di pilotaggio per consentirne l'entrata e l'uscita in sicurezza nelle vie navigabili di accesso al porto e la navigazione in sicurezza all'interno del porto» (24). Tuttavia, posto che il legislatore dell'Unione intendeva «evitare potenziali conflitti di interesse tra funzioni di pubblico interesse e considerazioni d'ordine commerciale» (25), il capo II del regolamento 2017/352 non si applica, in linea di principio, al pilotaggio, benché gli Stati membri restino liberi di decidere il contrario a condizione di informarne debitamente la Commissione (26).

22. Da tale esclusione in linea di principio consegue che le disposizioni relative all'organizzazione dei servizi portuali, ai requisiti minimi per la fornitura di detti servizi, alla procedura per garantire la conformità ai requisiti minimi, alla limitazione al numero di prestatori di servizi portuali, agli obblighi di servizio pubblico, all'operatore interno e al mantenimento dei diritti dei lavoratori non si applicano al servizio di pilotaggio (27).

23. L'esclusione prevista all'articolo 10 del regolamento 2017/352 opera unicamente per le disposizioni del capo II di detto regolamento. Pertanto, le disposizioni in materia di trasparenza finanziaria e autonomia contenute nel capo III si applicano al servizio di pilotaggio. Lo stesso vale per le disposizioni generali e finali del capo IV (28).

24. Da tali considerazioni si possono trarre tre serie di insegnamenti.

25. In primo luogo, quanto affermato dal resistente nel procedimento principale dinanzi al giudice del rinvio, che si fonda parimenti sulle valutazioni del giudice d'appello pronunciatosi in primo grado sulla legittimità del decreto n. 991/2020, vale a dire che il regolamento 2017/352 avrebbe esentato il servizio di pilotaggio dall'applicazione delle norme in materia di concorrenza, in generale, e dell'articolo 107 TFUE, in particolare, è manifestamente errato dal punto di vista giuridico.

26. In secondo luogo, il regolamento non impone alcun modello per quanto attiene alle condizioni di fornitura del servizio di pilotaggio. Come osservato dalla Commissione, il regolamento 2017/352 non comporta il riconoscimento, a detto servizio, del carattere di esercizio di pubblici poteri. La questione se l'attività trasferita dal decreto n. 991/2020 alle tre amministrazioni portuali abbia carattere economico deve essere definita sulla base del diritto primario dell'Unione.

27. In terzo luogo, e ai fini di completezza, nulla nel fascicolo sottoposto alla Corte consente di affermare che la Romania si sia avvalsa della facoltà conferita agli Stati membri dall'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento 2017/352 di decidere di assoggettare il servizio di pilotaggio alle prescrizioni del capo II di detto regolamento. Nelle sue osservazioni scritte, il governo rumeno si è limitato a indicare di aver «tenuto conto» del regolamento 2017/352 all'atto dell'adozione del decreto n. 991/2020. Né dalle osservazioni scritte della Commissione risulta che quest'ultima sia stata destinataria di una notifica ai sensi di detta disposizione. Occorrerà pertanto, se del caso e ai fini del prosieguo dell'analisi, considerare che il capo II del regolamento 2017/352 non si applica al servizio di pilotaggio in Romania.

28. Ricordo che una siffatta conclusione non incide, in ogni caso, sull'obbligo gravante in capo agli Stati membri di organizzare la fornitura di tale servizio nel rispetto della normativa, segnatamente, sugli aiuti di Stato, come ricordato in più occasioni dal legislatore dell'Unione nel regolamento 2017/352 (29).

B. Sullo status di «imprese» delle amministrazioni portuali e sulla natura del servizio di pilotaggio

29. Secondo una giurisprudenza costante della Corte, ai fini della qualificazione come «aiuto di Stato», l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE presuppone, *inter alia*, la sussistenza di un vantaggio concesso a un'impresa. Da un lato, ai fini dell'applicazione delle disposizioni del diritto dell'Unione in materia di concorrenza, un'impresa indica qualsiasi entità che esercita un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento (30). Dall'altro, costituisce attività economica qualunque attività consistente nell'offrire beni o servizi in un determinato mercato (31). Lo status di «impresa» dipende, quindi, dalla natura dell'attività interessata (32).

30. Al fine di stabilire lo status di «imprese» delle amministrazioni portuali, il processo analitico seguito dalla Corte si articola in quattro passaggi. La natura dell'attività sarà esaminata nell'ambito dell'esame del secondo passaggio.

1. *Sull'irrelevanza del carattere pubblico o privato dell'entità interessata*

31. Occorre in primo luogo ricordare che il carattere pubblico o privato dell'entità che esercita l'attività in esame, come definito dal diritto nazionale, non rileva nel determinare se tale entità rivesta o meno la qualità di «impresa», così come non rilevano le sue modalità di finanziamento (33). Infatti, lo Stato stesso o un ente statale può agire come impresa. Inoltre, un soggetto di diritto, segnatamente un ente pubblico, può essere considerato un'impresa unicamente per quanto riguarda una parte delle sue attività, se queste ultime corrispondono a quelle che devono essere qualificate come «attività economiche» (34).

32. Occorre quindi constatare che la natura pubblica delle amministrazioni portuali alle quali il decreto n. 991/2020 ha conferito il diritto esclusivo di fornire il servizio di pilotaggio nelle zone definite per ciascuna di esse non osta, di per sé, al riconoscimento del loro status di «imprese» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

2. *Sull'assenza di collegamento tra il servizio di pilotaggio e l'esercizio di pubblici poteri*

33. In secondo luogo, ricordo che le attività che si ricollegano all'esercizio di pubblici poteri non presentano un carattere economico che giustifichi l'applicazione delle norme sulla concorrenza previste dal Trattato FUE, in particolare nel caso in cui la gestione di un'infrastruttura sia inscindibilmente collegata all'esercizio di funzioni rientranti nelle competenze di natura pubblica attribuite all'ente che la gestisce e quest'ultimo agisca nell'esercizio di pubblici poteri (35). Tuttavia, il fatto che un ente disponga, per l'esercizio di una parte delle proprie attività, di prerogative dei pubblici poteri, non impedisce di qualificarlo come impresa (36) a condizione che le attività connesse a tali prerogative siano dissociabili da quelle a carattere economico (37).

34. Servizi che, senza essere ricollegati all'esercizio delle prerogative dei pubblici poteri, sono garantiti nell'interesse pubblico e senza fini di lucro sono stati qualificati come «attività economiche» (38).

35. Inoltre, il carattere economico di un'attività non è rimesso in discussione per il solo fatto che uno Stato membro scelga di sottrarre, per considerazioni di interesse pubblico, tale attività al gioco della concorrenza creando un monopolio legale a favore di un'entità investita di diritti esclusivi (39).

36. Aggiungo che, posto che l'accertamento dell'esercizio di pubblici poteri comporta l'inapplicabilità delle disposizioni del diritto dell'Unione in materia di concorrenza, da un lato, le attività rientranti in tali poteri devono essere intese in maniera restrittiva e, dall'altro, la qualificazione di un'attività come attività di natura economica non osta a che essa risponda a un obiettivo di interesse generale e sia, per tale ragione, soggetta a obblighi specifici di servizio pubblico attraverso un servizio di interesse economico generale.

37. Al fine di determinare la natura di un'attività, la giurisprudenza impone di esaminare la sua natura, le norme cui è soggetta e il suo oggetto (40).

38. Come ho già avuto occasione di osservare in un altro contesto, i porti devono considerarsi «imprese» se e nella misura in cui svolgono effettivamente una o più attività economiche. La Corte e il Tribunale hanno avuto modo di dichiarare che, in determinate circostanze, la gestione commerciale e la

costruzione di un'infrastruttura, inclusa un'infrastruttura portuale, costituiscono un'attività economica ai fini dell'applicazione delle regole di concorrenza (41).

39. La tesi del governo rumeno consiste, sostanzialmente, nel sostenere che il pilotaggio è un'attività inscindibilmente collegata all'esercizio di poteri pubblici, il cui obiettivo non è di massimizzare il profitto ma di garantire determinati standard di prestazione dei servizi ai fini della sicurezza della navigazione, della protezione delle infrastrutture portuali e della tutela dell'ambiente. Tale governo sottolinea, in particolare, i rischi per la sicurezza della navigazione che sarebbero insorti dalla prassi anteriore al decreto n. 991/2020 (42)

40. Tale tesi impone due serie di considerazioni.

41. Anzitutto, eventuali passate carenze del mercato non possono essere determinanti ai fini della qualificazione stessa della natura dell'attività.

42. Inoltre, il servizio di pilotaggio, per sua natura, per le norme cui è soggetto e per il suo oggetto, non mi sembra essere indissociabile dal controllo o dalla sicurezza del traffico che, loro sì, rientrano nelle funzioni essenziali dello Stato esercitate per il tramite delle autorità portuali.

43. Per quanto attiene alla sua natura, dal fascicolo emerge che il servizio di pilotaggio affidato alle amministrazioni portuali consiste nell'assistere, obbligatoriamente e a titolo oneroso, le navi marittime all'entrata e all'uscita dai porti, o tra i punti di attracco di un medesimo porto, oppure quando si trovano sulle vie navigabili interne al fine di garantire che il loro spostamento avvenga in piena sicurezza per le navi stesse e per gli altri utenti dell'infrastruttura portuale. Tali servizi sono assicurati da piloti che devono essere trasportati con un'imbarcazione sino alla nave da assistere. Tali piloti, profondi conoscitori delle specificità di ciascuna zona portuale per cui si sono specializzati, assistono dall'interno della nave di cui trattasi impartendo istruzioni al capitano.

44. Osservo che detta attività, come appena descritta, non implica l'esercizio di alcun potere normativo, né di alcuna competenza di polizia amministrativa (43) che continuano a rientrare nel monopolio dello Stato per il tramite del Ministro.

45. Per quanto attiene alle norme cui il servizio di pilotaggio è soggetto, osservo che tale servizio è definito come un servizio di sicurezza, che deve essere fornito in maniera permanente, non discriminatoria, uniforme e continuativa a condizioni uguali in termini di qualità, durata e prezzo (44). Tali condizioni di prestazione non sono sufficienti a sottrarre l'attività di pilotaggio alla qualificazione come «attività economica». Osservo, inoltre, che, a norma del diritto rumeno, sono previste tre modalità di fornitura del servizio (45) e che la possibilità di affidare i servizi di pilotaggio a operatori economici privati è ancora contemplata. Il giudice del rinvio stesso ha descritto il servizio di pilotaggio, quale organizzato prima dell'intervento del decreto n. 991/2020, come aperto alla concorrenza. Mi sembra si tratti di un indizio particolarmente forte della natura economica di detta attività (46).

46. Infine, per quanto attiene all'oggetto dei servizi di pilotaggio, esso è, evidentemente, connesso alla realizzazione di condizioni di navigazione in piena sicurezza all'interno del porto. Tuttavia, l'aspetto della sicurezza non è il solo a dover essere preso in considerazione. Il pilotaggio contribuisce anche a mantenere condizioni di circolazione ottimali all'entrata o all'uscita del porto. Il pilotaggio concorre così ad assicurare la fluidità della navigazione e, quindi, la competitività e l'attrattiva della zona portuale (47). Orbene, ricordo che i porti interessati dal decreto n. 991/2020 sono tutti porti marittimi della rete transeuropea dei trasporti che hanno pertanto importanza fondamentale negli scambi intracomunitari (48). L'attività di pilotaggio appare ben lontana dall'essere priva di qualsiasi connotazione economica.

47. In tali circostanze e al pari della Commissione (49), ritengo che occorra operare una distinzione tra, da un lato, le attività di controllo e di sicurezza del traffico marittimo che, da sole e strettamente considerate, rientrano nell'esercizio di pubblici poteri, sottratto all'applicazione delle norme del diritto della concorrenza dell'Unione, e, dall'altro, la fornitura di un servizio che deve rispettare le regole di sicurezza del traffico marittimo o che contribuisce alla sicurezza della circolazione. In altre parole, se la definizione delle norme in materia di sicurezza rientra, intrinsecamente, nell'esercizio di poteri

pubblici, ogni successiva attività soggetta a dette norme o consistente nella loro attuazione non rientra nell'ambito di tali prerogative.

48. Date le circostanze, il servizio di pilotaggio deve essere considerato come un'attività economica.

3. *Sull'individuazione di un'attività precisa*

49. In terzo luogo, la qualificazione come «attività economica» deve sempre essere legata a un'attività precisa (50) e ciascuna delle diverse attività esercitate da una stessa determinata entità deve essere esaminata (51).

50. Nel contesto della controversia principale, tale condizione non solleva difficoltà (52).

4. *Sull'offerta di beni o di servizi su un determinato mercato*

51. In quarto luogo e ultimo luogo, un'attività economica consiste nell'offrire beni o servizi in un determinato mercato (53). Costituiscono servizi suscettibili di essere qualificati come «attività economiche» le prestazioni fornite normalmente dietro remunerazione, che costituisce il corrispettivo economico della prestazione di cui trattasi (54), fermo restando che un'attività non può, in linea di principio, essere considerata economica se non prevede, quanto meno a termine, un ritorno che consenta di generare profitto o almeno di coprire i costi (55).

52. In proposito vanno messi in rilievo i seguenti elementi.

53. Fatte salve ulteriori verifiche da parte del giudice del rinvio, la normativa rumena sembra prevedere che i servizi di pilotaggio siano forniti a titolo oneroso (56). Le tariffe praticate dalle amministrazioni portuali interessate devono, certamente, essere approvate dal Consiglio nazionale di vigilanza nel settore navale (57). Esse non sono fissate *ex lege* (58). Le amministrazioni interessate mantengono un certo margine di discrezionalità nella fissazione dei prezzi. Tali prezzi sono descritti dall'APM come non discriminatori e trasparenti. Tali caratteristiche sono simili a quelle delle tariffe praticate nell'ambito dei servizi di interesse economico generale, che sono indubbiamente attività economiche e che, in quanto tali, sono soggetti in linea di principio alla normativa sugli aiuti di Stato (59).

54. Le amministrazioni portuali cui è stato affidato il servizio di pilotaggio sembrano essere iscritte nel registro nazionale delle imprese come imprese a scopo di lucro (60). Ciò posto, dal fascicolo a disposizione della Corte non si evince con certezza che le amministrazioni portuali interessate dal decreto n. 991/2020 perseguano, nell'ambito della fornitura del servizio di pilotaggio, un obiettivo propriamente di lucro. In ogni caso, occorre ricordare che la circostanza che l'offerta di beni o di servizi sia fatta senza un siffatto scopo non osta a che l'entità che effettua tali operazioni sul mercato debba essere considerata come un'impresa, poiché tale offerta si pone in concorrenza con quella di altri operatori che perseguono uno scopo di lucro (61).

55. Orbene, le modalità di organizzazione del servizio di pilotaggio prima dell'entrata in vigore del decreto n. 991/2020 depongono molto chiaramente a favore della constatazione dell'esistenza di siffatti operatori, alcuni dei quali sono parti direttamente interessate nel procedimento principale. Lo stesso giudice del rinvio afferma che il servizio di pilotaggio era aperto alla concorrenza sulla base di contratti di prestazione di servizi conclusi in maniera non discriminatoria tra gli operatori privati e le amministrazioni portuali (62) dopo che detti operatori erano stati autorizzati dal Ministro a fornire il servizio interessato (63). Inoltre, se il Consiglio per la concorrenza ha riconosciuto l'esistenza di un'intesa tra gli operatori economici attivi sul mercato dei servizi di pilotaggio (64), è perché, contrariamente a quanto sostengono il governo rumeno e l'APM, esisteva certamente un mercato per detti servizi sul quale operavano concorrenti delle amministrazioni portuali che perseguivano uno scopo lucrativo.

56. Non vi è pertanto, a mio avviso, alcun dubbio che il servizio di pilotaggio consiste effettivamente nell'offrire un servizio su un mercato in regime di concorrenza con altri operatori economici.

5. *Conclusione intermedia*

57. Dalle considerazioni che precedono risulta, pertanto, che l'attività oggetto del servizio di pilotaggio deve essere qualificata come «attività economica». Le amministrazioni portuali alle quali detto servizio è stato affidato in maniera esclusiva sono quindi imprese ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

C. **Sulla distorsione della concorrenza**

58. Anche ammettendo che il servizio di pilotaggio sia considerato, nel diritto rumeno, un servizio pubblico, aspetto questo che spetterà al giudice del rinvio accertare (65), osservo che un monopolio legale affidato a un'impresa pubblica incaricata di tale servizio pubblico non comporta necessariamente una distorsione della concorrenza e che un vantaggio concesso al gestore di un'infrastruttura soggetta a un monopolio legale può, in determinate circostanze, non falsare la concorrenza. Devono essere soddisfatte le seguenti condizioni cumulative: i) il servizio è soggetto a un monopolio legale istituito in conformità del diritto dell'Unione; ii) il monopolio legale esclude non soltanto la concorrenza sul mercato ma anche la concorrenza per il mercato; iii) il servizio non è in concorrenza con altri servizi, e iv) se il prestatore di servizi esercita attività su un altro mercato aperto alla concorrenza, devono essere escluse sovvenzioni incrociate (66).

59. Un monopolio legale esiste quando un determinato servizio è riservato da misure legislative o regolamentari a un prestatore esclusivo ed è chiaramente vietato a qualunque altro operatore fornire il servizio. La decisione di chiudere un mercato deve essere adottata dalle autorità o da soggetti pubblici competenti conformemente al diritto dell'Unione.

60. Dal fascicolo presentato alla Corte risulta che lo Stato ha agito per il tramite del Ministero, che ha adottato il decreto n. 991/2020, il quale costituisce indubbiamente una misura regolamentare. Benché l'OG n. 22/1999 sia tuttora in vigore e continui a prevedere le tre modalità ammissibili di fornitura del servizio di pilotaggio (67), va osservato che tale decreto ha avuto l'effetto di precludere agli operatori privati l'esercizio della loro attività. A ciascuna delle tre amministrazioni portuali è stato conferito un diritto esclusivo di fornire i servizi di pilotaggio nelle zone rientranti nelle rispettive competenze. Il governo rumeno stesso riconosce l'intervenuto ripristino di un monopolio legale mediante il decreto n. 991/2020 (68).

61. Resta da stabilire se detto monopolio legale sia stato istituito in conformità con il diritto dell'Unione.

62. A tal riguardo, ricordo che il capo II del regolamento 2017/352 non si applica ai servizi di pilotaggio. La Commissione ne deduce che l'articolo 56 TFUE non è qui applicabile. La sua tesi si spiega, indubbiamente, alla luce del fatto che i servizi nel settore dei trasporti sono esclusi dall'ambito di applicazione di detta disposizione, la quale può applicarsi ad essi solo se un atto dell'Unione è stato adottato sul fondamento delle disposizioni relative ai trasporti e l'ha resa applicabile a detti servizi (69), il che non varrebbe per il regolamento 2017/352.

63. Ciò premesso, benché sia menzionato nel regolamento 2017/352, adottato esso stesso sulla base dell'articolo 100 TFUE, non sono convinto che il servizio di pilotaggio configuri, di per sé, un servizio di trasporto di merci o di persone (70). Potrebbe, quindi, essere presa in considerazione un'analisi ai sensi dell'articolo 56 TFUE. L'applicabilità dell'articolo 49 TFUE non solleva, dal canto suo, alcun problema (71).

64. In ogni caso, la Corte ha già dichiarato che una normativa nazionale che sottopone l'esercizio di un'attività economica a un sistema di esclusiva a favore di un solo operatore pubblico o privato, costituisce una restrizione sia alla libertà di stabilimento sia alla libera prestazione di servizi, di cui occorre verificare se sia giustificata da motivi imperativi d'interesse generale e, se del caso, se sia tale da garantire il raggiungimento dell'obiettivo perseguito e non vada al di là di quanto è necessario per raggiungere tale obiettivo (72).

65. Inoltre, i servizi forniti hanno chiaramente, di per sé, un carattere transfrontaliero (73) in ragione della «natura internazionale» del mercato di cui trattasi (74). Il collegamento tra la situazione oggetto

della controversia principale e le libertà fondamentali invocate è naturale conseguenza del fatto che ciascuno dei porti interessati rientra nella rete portuale transeuropea istituita dal regolamento n. 1315/2013, rete che concentra la «stragrande maggioranza del traffico marittimo dell'Unione» (75). Si può quindi concludere senza rischi che i beneficiari dei servizi di pilotaggio non sono esclusivamente rumeni (76). Infine, la controversia di cui al procedimento principale riveste chiaramente un carattere transfrontaliero, tenuto conto del luogo di esecuzione del servizio di pilotaggio e della sua importanza economica (77). L'affermazione dell'APM, secondo cui nessun operatore privato di un altro Stato membro sarebbe interessato a fornire i servizi di pilotaggio in Romania (78) appare irrilevante.

66. Per giustificare qualsiasi violazione di una libertà fondamentale, il governo rumeno invoca considerazioni attinenti alla sicurezza del traffico marittimo (79). Tale giustificazione deve essere accolta, posto che, in base a una recente costante giurisprudenza della Corte, l'obiettivo di garantire la sicurezza nelle acque portuali costituisce una ragione imperativa di interesse generale (80).

67. Resta da stabilire se la restrizione alla libera prestazione dei servizi e alla libertà di stabilimento, appena illustrata, sia, nondimeno, idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non ecceda quanto necessario per raggiungerlo.

68. Al fine di stabilire se una restrizione soddisfi il requisito di proporzionalità, spetta allo Stato membro che intenda avvalersi di un obiettivo idoneo a legittimare una restrizione ad una libertà fondamentale o ad un diritto fondamentale fornire al giudice nazionale tutti gli elementi atti a consentire a quest'ultimo di assicurarsi che la misura in discussione soddisfa effettivamente i requisiti derivanti dal principio di proporzionalità (81). Tuttavia, la Corte è competente a fornire al giudice del rinvio indicazioni tratte dal fascicolo a sua disposizione idonee a consentirgli di statuire (82).

69. Il decreto n. 991/2020 deve risultare sia idoneo a perseguire l'obiettivo legittimo invocato, sia necessario e proporzionato a tal fine.

70. Dal fascicolo a disposizione della Corte si evince che, adottando il decreto n. 991/2020, le autorità rumene hanno essenzialmente inteso reagire alle carenze derivanti dalle precedenti modalità di organizzazione del servizio di pilotaggio, che avrebbero comportato un aumento dei sinistri, un incremento del rischio per la sicurezza a causa della confusione tra il servizio di pilotaggio e quello di rimorchio, un incremento dei costi, un'esposizione dei piloti alla pressione commerciale e a discontinuità nella fornitura di detto servizio. L'ottimizzazione della sicurezza sulle acque portuali doveva quindi necessariamente intervenire, in tale ottica, attraverso l'eliminazione della concorrenza sul mercato del pilotaggio.

71. È interessante osservare che, benché il miglioramento della sicurezza sembrasse esigere, a parere del governo rumeno, l'esclusione degli operatori responsabili del peggioramento della situazione, il Ministro non ha tuttavia ritenuto problematica l'assegnazione di diritti esclusivi all'amministrazione portuale APM, in capo alla quale il Consiglio per la concorrenza aveva riscontrato una violazione della normativa sulla concorrenza e dell'articolo 102 TFUE (83) e di cui detto Consiglio aveva riconosciuto, pertanto, incidentalmente, la responsabilità per detto peggioramento delle condizioni di sicurezza. L'idea di una correlazione tra il miglioramento della situazione in materia di sicurezza e l'attribuzione di un diritto esclusivo alle amministrazioni portuali risulta, quantomeno, indebolita da tale constatazione (84).

72. Di fronte a un mercato aperto ma mal funzionante, le autorità rumene avevano a propria disposizione un ampio ventaglio di misure, meno restrittive rispetto alla radicale chiusura del mercato mediante la concessione di diritti esclusivi. Come sostenuto dalla Commissione, la prima di dette misure consisteva nell'applicazione di sanzioni efficaci, come quelle decise dal Consiglio per la concorrenza. Tali autorità potevano altresì intervenire dal punto di vista normativo per disciplinare e regolamentare la professione di pilota in modo da garantire che i piloti possano agire in piena indipendenza (85). Inoltre, tenuto conto della qualificazione delle amministrazioni portuali come imprese, merita di essere verificata l'affermazione secondo cui i piloti incaricati del servizio di pilotaggio sarebbero sottratti a qualsiasi pressione commerciale in quanto rientranti nell'amministrazione portuale.

73. Pertanto, fatta salva un'ulteriore verifica da parte del giudice del rinvio, dubito fortemente che il monopolio legale istituito a favore delle amministrazioni portuali risulti proporzionato all'invocato obiettivo di sicurezza nelle acque portuali. Dovrebbe essere riconosciuta una restrizione ingiustificata alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi. Posto che il monopolio legale non risulta conforme al diritto dell'Unione, non è necessario continuare con l'analisi delle altre condizioni di cui al paragrafo 58 delle presenti conclusioni.

74. Occorre, tuttavia, segnalare al giudice del rinvio quanto segue.

75. Anche qualora dovesse essere riscontrata l'esistenza di una distorsione della concorrenza, sarebbe ancora possibile riconoscere che le misure adottate dal decreto n. 991/2020 non devono essere qualificate come «aiuto di Stato» laddove siano soddisfatte le quattro condizioni definite dalla giurisprudenza Altmark (86), aspetto questo che spetterà al giudice del rinvio verificare, se del caso, con il supporto della Corte attraverso un nuovo rinvio pregiudiziale.

III. Conclusione

76. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere come segue alla questione pregiudiziale sollevata dalla Înalta Curte de Casație și Justiție (Alta Corte di cassazione e di giustizia, Romania):

L'articolo 107, paragrafo 1, TFUE deve essere interpretato nel senso che un ente pubblico cui è stato conferito, da uno Stato membro, il diritto esclusivo di fornire servizi di pilotaggio nel porto rientrante nella sua competenza deve essere considerato come un soggetto che esercita un'attività economica e, quindi, come un'impresa.

Per constatare l'esistenza di un eventuale aiuto di Stato, spetta al giudice del rinvio verificare che siano soddisfatte le altre condizioni richieste a tal fine e, in particolare, quella relativa alla distorsione della concorrenza. In tale contesto, tale giudice deve verificare che sia soddisfatta la condizione secondo cui un monopolio deve essere stato istituito in conformità del diritto dell'Unione. Spetta a detto giudice esaminare, in particolare, la concessione di diritti esclusivi con il decreto di cui trattasi nel procedimento principale alla luce della libera prestazione dei servizi e della libertà di stabilimento e verificare che esso non determini una restrizione ingiustificata.

¹ Lingua originale: il francese.

² V., ad esempio, sentenze del 17 maggio 1994, Corsica Ferries (C-18/93, EU:C:1994:195); del 20 febbraio 2001, Analir e a. (C-205/99, EU:C:2001:107); del 30 settembre 2003, Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española (C-405/01, EU:C:2003:515); del 10 giugno 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335); del 17 marzo 2011, Naftiliaki Etaireia Thasou e Amaltheia I Naftiki Etaireia (C-128/10 e C-129/10, EU:C:2011:163); del 20 novembre 2025, Stockholms Hamn (C-401/24, EU:C:2025:902), e del 22 gennaio 2026, Vlaams Gewest (C-413/24, EU:C:2026:30).

³ GU 2017, L 57, pag. 1, come modificato dal regolamento (UE) 2020/697 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 2020 (GU 2020, L 165, pag. 7) (in prosieguo: il «regolamento 2017/352»).

⁴ Ripubblicata nel *Monitorul Oficial al României*, parte I, n. 511 del 22 luglio 2010 (in prosieguo: l'«OG n. 22/1999»).

⁵ V. articoli 47 e 48 dell'OG n. 22/1999.

⁶ V. articolo 49 dell'OG n. 22/1999.

⁷ Detta disposizione è formulata come segue:

«(1) Il pilotaggio delle navi marittime e delle navi fluvio-marittime nei porti in cui tale servizio è stato reso obbligatorio è garantito dalle amministrazioni portuali:

a) attraverso il corpo piloti appartenente all'amministrazione;

b) tramite operatori economici specializzati, autorizzati a norma dell'articolo 19, paragrafo 2, sulla base di un contratto concluso in maniera non discriminatoria tra l'amministrazione e detti operatori economici;

c) attraverso la concessione del servizio di pilotaggio, alle condizioni previste dalla legge, da parte dell'amministrazione a operatori economici specializzati autorizzati a norma dell'articolo 19, paragrafo 2.

(...)

(4) Le amministrazioni pubblicano l'elenco degli operatori economici autorizzati con i quali hanno stipulato contratti di pilotaggio, le tariffe applicate e le agevolazioni da essi concesse.

(5) Gli operatori economici di cui al paragrafo 1 versano un diritto fissato dall'amministrazione per l'uso dell'infrastruttura portuale.

(6) Le modalità di esercizio del servizio di pilotaggio delle navi marittime sono approvate con decreto del ministro responsabile dei trasporti».

8 Decisione del Consiglio per la concorrenza n. 51/2016 del 10 agosto 2016 (disponibile all'indirizzo https://www.consiliulconcurentei.ro/wp-content/uploads/2017/02/decizia_51.pdf) (in prosieguo: la «decisione del Consiglio per la concorrenza»). V., in particolare, articoli 1 e 2 di detta decisione.

9 V. parere della Commissione europea (SJ) C (2024) 4262312, del 31 maggio 2024, nella causa n. 458/36/2020, Canal Sea Services/Ministerul Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor (in prosieguo: il «parere della Commissione»).

10 Regolamento del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del [TFUE] (GU 2015, L 248, pag. 9). V. articolo 29 di detto regolamento.

11 V., *ex plurimis*, sentenza del 20 novembre 2025, Stockholms Hamn (C-401/24, EU:C:2025:902, punto 19 e giurisprudenza citata).

12 Ricordo che, se è vero che la Commissione, sotto il controllo dei giudici dell'Unione, è competente in via esclusiva a valutare la compatibilità di un aiuto con il mercato interno, ciò non pregiudica la possibilità, per un giudice nazionale, di adire la Corte in via pregiudiziale sull'interpretazione della nozione di «aiuto» [v. sentenza del 3 marzo 2021, Poste Italiane e Agenzia delle entrate – Riscossione (C-434/19 e C-435/19, EU:C:2021:162, punto 33)].

13 V. sentenza del 23 aprile 1991, Höfner e Elser (C-41/90, EU:C:1991:161).

14 In linea con quanto indica il suo fondamento giuridico, vale a dire l'articolo 100, paragrafo 2, TFUE.

15 V. articolo 1, paragrafo 1, del regolamento 2017/352.

16 V. comunicazione della Commissione COM(2012) 573 final del 3 ottobre 2012, citata al considerando 3 del regolamento 2017/352.

17 V. considerando 4 del regolamento 2017/352.

18 V. articolo 1, paragrafo 4, del regolamento 2017/352. Detti porti sono elencati nell'allegato II del regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/UE (GU 2013, L 348, pag. 1). Dalla voce dedicata alla Romania nella tabella contenuta nell'elenco 2 di detto allegato emerge che tutti i porti oggetto del decreto n. 991/2020 vi figurano.

19 Considerando 6 del regolamento 2017/352. Il corsivo è mio.

[20](#) Considerando 10 del regolamento 2017/352. V. altresì considerando 24 di detto regolamento.

[21](#) Considerando 23 del regolamento 2017/352.

[22](#) Considerando 32 del regolamento 2017/352. Il corsivo è mio. Da detto considerando emerge altresì che, quando gli obblighi di servizio pubblico si configurano come servizi di interesse economico generale, occorre conformarsi alle prescrizioni della decisione 2012/21/UE della Commissione, del 20 dicembre 2011, riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale (GU 2012, L 7, pag. 3), e del regolamento n. 360/2012 della Commissione, del 25 aprile 2012, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di importanza minore («*de minimis*») concessi a imprese che forniscono servizi di interesse economico generale (GU 2012, L 114, pag. 8), nonché alla comunicazione della Commissione intitolata «Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico» (GU 2012, C 8, pag. 15). Più in generale, nel preambolo del regolamento 2017/352 vi sono numerosi rimandi alle norme in materia di concorrenza, alla concorrenza effettiva, al mercato concorrenziale, alle condizioni eque di concorrenza e alle distorsioni del mercato, nonché agli aiuti di Stato: v., in particolare, considerando 34, da 40 a 46 e 55 di detto regolamento.

[23](#) V. articolo 1, paragrafo 2, del regolamento 2017/352.

[24](#) Articolo 2, punto 8), del regolamento 2017/352. Solo i servizi di pilotaggio effettuati in alto mare non mi sembrano rientrare nell'ambito di applicazione di tale regolamento: v. considerando 8 di detto regolamento.

[25](#) Considerando 39 del regolamento 2017/352.

[26](#) V. articolo 10 del regolamento 2017/352.

[27](#) V., rispettivamente, articoli da 3 a 9 del regolamento 2017/352, cui si aggiunge l'articolo 21 di tale regolamento, come risulta dall'articolo 10, paragrafo 1, di detto regolamento, vertente sulle misure transitorie.

[28](#) Ad esclusione dell'articolo 21 del regolamento 2017/352: v. nota 24 delle presenti conclusioni.

[29](#) Sull'assenza di impatto del regolamento 2017/352 sulle valutazioni compiute dalla Commissione sulla base degli articoli 107 e 108 TFUE, v. sentenza del 30 aprile 2019, UPF/Commissione (T-747/17, EU:T:2019:271, punto 140).

[30](#) V. sentenza del 23 aprile 1991, Höfner e Elser (C-41/90, EU:C:1991:161, punto 21).

[31](#) V. sentenza del 20 novembre 2025, Stockholms Hamn (C-401/24, EU:C:2025:902, punto 21).

[32](#) V. sentenza dell'11 giugno 2020, Commissione e Repubblica slovacca/Dôvera zdravotná poisťovňa (C-262/18 P e C-271/18 P, EU:C:2020:450, punto 29).

[33](#) V. sentenze del 10 gennaio 2006, Cassa di Risparmio di Firenze e a. (C-222/04, EU:C:2006:8, punto 107), e del 20 novembre 2025, Stockholms Hamn (C-401/24, EU:C:2025:902, punto 23 e giurisprudenza citata).

[34](#) V. sentenza del 20 novembre 2025, Stockholms Hamn (C-401/24, EU:C:2025:902, punto 23 e giurisprudenza citata). V. altresì sentenze del 12 luglio 2012, Compass-Datenbank (C-138/11, EU:C:2012:449, punti 37 e 38); del 7 novembre 2019, Aanbestedingskalender e a./Commissione (C-687/17 P, EU:C:2019:932, punti 18 e 19), nonché del 24 marzo 2022, GVN/Commissione (C-666/20 P, EU:C:2022:225, punto 71).

[35](#) V. sentenza del 20 novembre 2025, Stockholms Hamn (C-401/24, EU:C:2025:902, punto 25 e giurisprudenza citata).

[36](#) V. sentenza del 24 ottobre 2002, Aéroports de Paris/Commissione (C-82/01 P, EU:C:2002:617, punto 74).

[37](#) V. sentenza del 24 ottobre 2002, Aéroports de Paris/Commissione (C-82/01 P, EU:C:2002:617, punto 77). V., nello stesso senso, sentenze del 12 luglio 2012, Compass-Datenbank (C-138/11, EU:C:2012:449, punti da 35 a 38) e del 18

[38](#) V. sentenza del 6 settembre 2011, Scattolon (C-108/10, EU:C:2011:542, punto 44).

[39](#) V. sentenza del 10 luglio 2025, INTERZERO e a. (C-254/23, EU:C:2025:569, punto 56).

[40](#) V. sentenza del 10 luglio 2025, INTERZERO e a. (C-254/23, EU:C:2025:569, punto 49 e giurisprudenza citata).

[41](#) V. le mie conclusioni nella causa Stockholms Hamn (C-401/24, EU:C:2025:415, paragrafo 10 e giurisprudenza citata). Sulle attività economiche che possono essere esercitate dai porti come illustrate dalla prassi decisionale della Commissione, v. sentenze del 30 aprile 2019, UPF/Commissione (T-747/17, EU:T:2019:271, punto 53), e Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)/Commissione (T-754/17, EU:T:2019:270, punto 65), nonché del 20 settembre 2019, Port autonome du Centre et de l'Ouest e a./Commissione (T-673/17, EU:T:2019:643, punto 63). V., altresì, sulla natura economica della concessione di accesso ai porti e dell'aggiudicazione di concessioni di aree demaniali e di banchine, sentenza del 20 dicembre 2023, Autorità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale e a./Commissione (T-166/21, EU:T:2023:862, punti 81 e 82).

Al contrario, la Corte ha stabilito che la sorveglianza antinquinamento svolta in un porto petrolifero costituisce una missione di interesse generale che rientra nei compiti essenziali dello Stato in materia di tutela dell'ambiente del settore marittimo e non presenta pertanto carattere economico [v. sentenza del 18 marzo 1997, Diego Cali & Figli (C-343/95, EU:C:1997:160, punti 22 e 23, nonché giurisprudenza citata)]. Essa ha altresì dichiarato che le attività relative al controllo e alla polizia dello spazio aereo sono tipiche prerogative dei pubblici poteri [v. sentenza del 19 gennaio 1994, SAT Fluggesellschaft (C-364/92, EU:C:1994:7, punto 30)]. V. altresì sentenza del 19 dicembre 2012, Mitteldeutsche Flughafen e Flughafen Leipzig-Halle/Commissione (C-288/11 P, EU:C:2012:821, punto 42)]. Ancora di recente, la Corte ha ricordato che attività quali il controllo e la sicurezza del traffico fluviale o le funzioni di polizia della navigazione devono essere considerate come inscindibilmente collegate all'esercizio di poteri pubblici [v. sentenza del 20 novembre 2025, Stockholms Hamn (C-401/24, EU:C:2025:902, punto 26)]. V. altresì le mie conclusioni in detta causa Stockholms Hamn (C-401/24, EU:C:2025:415, paragrafo 18)].

[42](#) Il governo rumeno fa valere, in generale, le discontinuità e i rischi per la sicurezza della navigazione che si sarebbero manifestati durante il periodo in cui il servizio di pilotaggio era fornito da operatori autorizzati (v. punto 43 delle osservazioni scritte di tale governo).

[43](#) V. per analogia, sentenza del 25 gennaio 2018, BSCA/Commissione (T-818/14, EU:T:2018:33, punti da 100 a 102).

[44](#) V. articolo 48 del decreto legislativo n. 22/1999.

[45](#) V. articolo 50 del decreto legislativo n. 22/1999 citato al paragrafo 2 delle presenti conclusioni.

[46](#) Inoltre, applicando le norme in materia di concorrenza al servizio di pilotaggio, la Corte ha implicitamente, ma necessariamente, riconosciuto la natura economica di una siffatta attività: v. sentenza del 17 maggio 1994, Corsica Ferries (C-18/93, EU:C:1994:195, punti 38 e segg.). Il legislatore dell'Unione ha fatto lo stesso non escludendo la natura economica del pilotaggio nel regolamento 2017/352 (v., a tal proposito, il punto 36 del parere della Commissione).

[47](#) V., per analogia, sentenza del 25 gennaio 2018, BSCA/Commissione (T-818/14, EU:T:2018:33, punto 103).

[48](#) V., segnatamente, considerando 2 del regolamento n. 1315/2013.

[49](#) V. segnatamente, punto 30 del parere della Commissione.

[50](#) V. sentenza del 20 novembre 2025, Stockholms Hamn (C-401/24, EU:C:2025:902, punto 27 e giurisprudenza citata).

[51](#) V. sentenza del 27 giugno 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punto 44).

[52](#) Osservo che le altre attività delle amministrazioni portuali non sono illustrate nel fascicolo a disposizione della Corte.

- [53](#) V. sentenza del 20 novembre 2025, Stockholms Hamn (C-401/24, EU:C:2025:902, punto 29).
-
- [54](#) V. sentenza del 20 novembre 2025, Stockholms Hamn (C-401/24, EU:C:2025:902, punto 30).
-
- [55](#) V. sentenza del 20 novembre 2025, Stockholms Hamn (C-401/24, EU:C:2025:902, punto 32).
-
- [56](#) Ai sensi dell'articolo 48 dell'OG n. 22/1999 menzionato dalla Commissione al punto 41 delle sue osservazioni scritte.
-
- [57](#) Dal punto 52 delle osservazioni scritte del governo rumeno si evince che il Consiglio nazionale di vigilanza nel settore navale approva le norme giustificative delle tariffe applicate dalle amministrazioni per la fornitura di servizi di sicurezza in cui i servizi di pilotaggio sembrano, quindi, rientrare, oltre alla ripartizione di dette tariffe per voci di spesa. Detto Consiglio è altresì incaricato di verificare la loro proporzionalità rispetto al costo del servizio fornito. Tuttavia, da tali elementi non risulta che le amministrazioni portuali di cui al decreto n. 991/2020 siano private di ogni potere di controllo sulla fissazione delle tariffe applicate al servizio di pilotaggio.
-
- [58](#) In presenza di un'attività non economica la riscossione di un corrispettivo fissato per legge può essere considerata inscindibile da tale attività e risultare non atta a modificare la natura dell'attività considerata: v. sentenza del 12 luglio 2012, Compass-Datenbank (C-138/11, EU:C:2012:449, punto 42). Una siffatta circostanza non può nemmeno, da sola, sottrarre l'attività di cui trattasi alla qualificazione come «attività economica» [v. sentenza del 12 luglio 2012, Compass-Datenbank (C-138/11, EU:C:2012:449, punto 49)].
-
- [59](#) V., nello stesso senso, sentenza del 20 settembre 2019, Port autonome du Centre et de l'Ouest e a./Commissione (T-673/17, EU:T:2019:643, punto 82).
-
- [60](#) V. punto 45 delle osservazioni scritte della Canal Sea Services.
-
- [61](#) V. sentenza del 27 giugno 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punto 46).
-
- [62](#) V. pag. 3 della domanda di pronuncia pregiudiziale.
-
- [63](#) V. punto 5 delle osservazioni scritte della Commissione.
-
- [64](#) V. decisione del Consiglio per la concorrenza, menzionata alla nota 8 delle presenti conclusioni.
-
- [65](#) Il governo rumeno qualifica il servizio come di «interesse pubblico» (v. punto 24 delle sue osservazioni).
-
- [66](#) V., in tal senso, sentenza del 6 ottobre 2021, Scandlines Danmark e Scandlines Deutschland/Commissione (C-174/19 P e C-175/19 P, EU:C:2021:801, punto 130 e giurisprudenza citata). V. altresì punto 188 della comunicazione della Commissione sulla nozione di «aiuto di Stato» di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU 2016, C 262, pag. 1).
-
- [67](#) V. paragrafo 44 delle presenti conclusioni.
-
- [68](#) V. punto 40 delle osservazioni scritte del governo rumeno.
-
- [69](#) V. sentenza del 4 ottobre 2024, Lituania e a./Parlamento e Consiglio (Pacchetto mobilità) (da C-541/20 a C-555/20, EU:C:2024:818, punti da 352 a 356).
-
- [70](#) Dubito che i prestatori di servizi di pilotaggio possano essere davvero considerati «vettori». Orbene, la libera prestazione di servizi nel settore dei trasporti è definita come il diritto dei *vettori* alla libera prestazione di servizi di trasporto [v. sentenza del 4 ottobre 2024, Lituania e a./Parlamento e Consiglio (Pacchetto mobilità) (da C-541/20 a C-555/20, EU:C:2024:818, punto 358)].
-
- [71](#) Posto che, in ogni caso, la libertà di stabilimento si applica direttamente ai trasporti: v. sentenza del 4 ottobre 2024, Lituania e a./Parlamento e Consiglio (Pacchetto mobilità) (da C-541/20 a C-555/20, EU:C:2024:818, punto 361). Sulla libertà di stabilimento in termini più generali, v. punti 362 e segg. di detta sentenza.

-
- [72](#) V. sentenza del 23 febbraio 2016, Commissione/Ungheria (C-179/14, EU:C:2016:108, punti 164 e 165). V. altresì sentenza del 10 luglio 2025, INTERZERO e a. (C-254/23, EU:C:2025:569, punto 117).
-
- [73](#) La giurisprudenza recente della Corte ha effettivamente sottolineato che le disposizioni in materia di libertà di stabilimento e di libera prestazione di servizi non sono applicabili, in linea di principio, a una fattispecie i cui elementi si collocano tutti all'interno di un solo Stato membro [v. sentenza del 2 marzo 2023, Bursa Română de Mărfuri (C-394/21, EU:C:2023:146, punto 48)].
-
- [74](#) Parafrasando i termini utilizzati nella sentenza dell'8 marzo 2001, Gourmet International Products (C-405/98, EU:C:2001:135, punto 39).
-
- [75](#) V. considerando 7 del regolamento 2017/352. All'interno di detta rete, i porti rumeni hanno un'importanza commerciale fondamentale. Il porto di Costanza, il più grande del Mar Nero, è un nodo strategico.
-
- [76](#) V., per analogia, sentenza del 1° ottobre 2015, Trijber e Harmsen (C-340/14 e C-341/14, EU:C:2015:641, punto 41).
-
- [77](#) V., per analogia, sentenza del 17 luglio 2008, ASM Brescia (C-347/06, EU:C:2008:416, punto 62), e del 21 marzo 2019, Unareti (C-702/17, EU:C:2019:233, punti 28 e 30).
-
- [78](#) V. pag. 12 delle osservazioni scritte dell'APM.
-
- [79](#) V. punto 42 delle osservazioni scritte del governo rumeno.
-
- [80](#) V. sentenza del 22 gennaio 2026, Vlaams Gewest (C-413/24, EU:C:2026:30, punto 30 e giurisprudenza citata).
-
- [81](#) V. sentenza del 10 luglio 2025, INTERZERO e a. (C-254/23, EU:C:2025:569, punto 101 e giurisprudenza citata).
-
- [82](#) V. sentenza del 10 luglio 2025, INTERZERO e a. (C-254/23, EU:C:2025:569, punto 124 e giurisprudenza citata).
-
- [83](#) V. articoli 3 e 7 della decisione del Consiglio per la concorrenza.
-
- [84](#) Osservo altresì che nella sua decisione il Consiglio per la concorrenza ha riscontrato l'intervenuta violazione di un certo numero di disposizioni con riferimento al servizio di rimorchio. Al fine di verificare la coerenza della risposta fornita dalle autorità rumene sarebbe interessante determinare se sia stata disposta anche una chiusura del mercato delle attività di rimorchio.
-
- [85](#) Ai sensi dell'articolo 11 della decisione del Consiglio per la concorrenza, quest'ultimo auspicava inoltre un chiarimento del quadro legislativo per i servizi di pilotaggio e di rimorchio.
-
- [86](#) Sentenza del 24 luglio 2003, Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415), come ribadito dalla Corte in più occasioni, l'ultima volta (alla data della redazione delle presenti conclusioni) nella sentenza del 20 novembre 2025, Stockholms Hamn (C-401/24, EU:C:2025:902, punti 41 e 42). L'esame della questione se la misura di cui trattasi debba essere qualificata come «aiuto di Stato», ai sensi dell'articolo 107 TFUE, che può implicare il controllo del rispetto delle condizioni poste da detta sentenza, interviene prima dell'esame di una misura di aiuto ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE, poiché tale questione precede quella volta ad accertare, se del caso, se un aiuto incompatibile con il mercato interno sia nondimeno necessario al compimento della missione conferita al beneficiario della misura di cui trattasi, ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE [v. sentenza del 3 marzo 2021, Poste Italiane e Agenzia delle entrate – Riscossione (C-434/19 e C-435/19, EU:C:2021:162, punto 35 e giurisprudenza citata)].