

Causa C-390/22**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

14 giugno 2022

Giudice del rinvio:

Okrazhen sad Burgas (Bulgaria)

Data della decisione di rinvio:

7 giugno 2022

Appellante:

Obshtina Pomorie

Appellata:

«Anhialo auto» OOD

Oggetto del procedimento principale

Appello avverso la sentenza n. 260207 del Rayonen sad Pomorie (Tribunale distrettuale di Pomorie), dell'8 novembre 2021, che condanna l'Obshtina Pomorie (comune di Pomorie) al pagamento di un importo pari a BGN 24 931,60 (lev bulgari) alla società «Anhialo auto» OOD, costituente parte dell'importo dovuto in forza del contratto del 1° novembre 2013 con il quale il comune aveva affidato all'impresa la gestione del trasporto pubblico di passeggeri.

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Interpretazione del diritto dell'Unione; articolo 267 TFUE

Questioni pregiudiziali

1. Se le disposizioni del regolamento (CE) n. 1370/2007 consentano a uno Stato membro di introdurre, attraverso norme giuridiche nazionali o una normativa interna, limitazioni e requisiti aggiuntivi relativamente al pagamento di

compensazioni a un'impresa di trasporto per l'adempimento di un obbligo di servizio pubblico non previsti dal suddetto regolamento.

2. Se l'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), i), del regolamento (CE) n. 1370/2007 consenta il pagamento di una compensazione all'impresa di trasporto per l'adempimento di un obbligo di servizio pubblico qualora i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione non siano stati previamente stabiliti in un contratto di servizio pubblico, bensì in norme generali, e l'effetto finanziario netto o l'importo della compensazione dovuta siano stati stabiliti secondo la procedura prevista dal regolamento (CE) n. 1370/2007.

Normativa e giurisprudenza dell'Unione

Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70 (GU 2007, L 315, pag. 1); considerando 5, 9, 27 e 28, nonché articoli 1, 2, 4 e 6

Legislazione nazionale

Zakon za avtomobilnite prevozi (Legge sulla circolazione stradale): articolo 4 delle disposizioni finali

Naredba za usloviata i reda za predostavyane na sredstva za kompensirane na namalenite prihodi ot prilaganeto na tseni za obshtestveni patnicheski prevozi po avtomobilnia transport, predvideni v normativnite aktove za opredeleni kategorii patnitsi, za subsidirane na obshtestveni patnicheski prevozi po nerentabilni avtobusni linii vav vatreshnogradskia transport i transporta v planinski i drugi rayoni i za izdavane na prevozni dokumenti za izvarshvane na prevozite [Regolamento sulle condizioni e la procedura per la concessione di fondi per compensare la perdita di entrate dovuta all'applicazione di tariffe per il trasporto pubblico di passeggeri su strada, previste per determinate categorie di passeggeri in atti legislativi, a sostegno del trasporto pubblico di passeggeri su tratte di autobus non redditizie in aree urbane, montane e in altre aree, e per rilasciare documenti di trasporto per la fornitura di servizi di trasporto, adottato con decreto n. 163 del Ministerski savet (Consiglio dei ministri) del 29 marzo 2015, Darzhaven vestnik (Gazzetta dello Stato; in prosieguito: «DV») n. 51 del 7 luglio 2015, ultima modifica DV n. 18 del 4 marzo 2022; in prosieguito: la «Naredba»]: articoli 1, 2, 3, 55 e 56.

Naredba № 3 ot 4. april 2005 za usloviata i reda za predostavyane na sredstva za subsidirane na prevoza na patnitsite po nerentabilni avtobusni linii vav vatreshnogradskia transport i transporta v planinski i drugi rayoni [Regolamento n. 3, del 4 aprile 2005, relativo alle condizioni e alla procedura di concessione di fondi a sostegno del trasporto di passeggeri su tratte di autobus non redditizie in

aree urbane, montane e in altre aree (DV n. 33 del 15 aprile 2005, abrogato, DV n. 57 del 28 luglio 2015)]: articoli 1 e 3

Breve esposizione dei fatti e del procedimento

- 1 Con decisione dell'Oblasten upravitel na Oblast Burgas (governatore della regione di Burgas) del 14 agosto 2013, il sindaco del comune di Pomorie è stato autorizzato a procedere all'aggiudicazione diretta di cui all'articolo 5, paragrafo 5, del regolamento n. 1370/2007, per un periodo massimo di sei mesi, della prestazione di servizi di trasporto mediante autobus sulle tratte specificate nella decisione.
- 2 Sulla base di detta decisione, il 1° novembre 2013 è stato concluso un contratto tra il comune di Pomorie e l'impresa «Anhialo auto» per la gestione di servizi di trasporto pubblico per le tratte di autobus indicate. Tale contratto è stato concluso mediante aggiudicazione diretta, conformemente all'articolo 5, paragrafo 5, del regolamento n. 1370/2007, sotto forma di provvedimento di emergenza volto a superare l'interruzione del servizio di trasporto pubblico di passeggeri su dette tratte dovuta alla scadenza dei contratti in essere con i contraenti e della concomitante conclusione di una procedura di appalto per la nuova assegnazione di servizi di trasporto pubblico.
- 3 L'articolo 2 del contratto stabilisce che la durata dello stesso termina con la conclusione della procedura prevista dallo Zakon za obshtestvenite porachki (legge sull'aggiudicazione degli appalti pubblici).
- 4 L'articolo 5 del contratto stabilisce che l'ente aggiudicatore si impegna a versare all'aggiudicatario fondi nel caso in cui questi ultimi siano destinati a sovvenzionare, conformemente alla normativa nazionale applicabile, e a compensare le tariffe gratuite e ridotte riservate a talune categorie di cittadini, conformemente alla legislazione nazionale applicabile.
- 5 Il contratto ha avuto termine il 15 gennaio 2019 dopo la conclusione della procedura svolta conformemente alla legge sull'aggiudicazione degli appalti pubblici.
- 6 L'impresa ritiene che il comune di Pomorie non le abbia versato un importo di BGN 86 497, corrispondente alle sovvenzioni ad essa dovute in forza del contratto del 1° novembre 2013 e della normativa applicabile ai servizi di trasporto urbano per il periodo dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2018. Essa ha adito il Rayonen sad Pomorie (Tribunale distrettuale, Pomorie) chiedendo parte di tale importo, vale a dire BGN 24 931,60.
- 7 Dinanzi a detto giudice, l'impresa ha dichiarato che le spetterebbe una compensazione ai sensi del regolamento n. 1370/2007 per avere assolto un obbligo di servizio pubblico. Per l'intera durata del contratto, l'impresa avrebbe fornito le informazioni richieste dalla legge al fine di determinare l'importo delle

compensazioni dovute. L'effetto finanziario netto e l'importo delle compensazioni sarebbero stati determinati conformemente alla procedura prevista dal regolamento n. 1370/2007.

- 8 Il comune di Pomorie resistente ha chiesto il rigetto del ricorso, affermando che, ai sensi dell'articolo 56, paragrafo 1, della Naredba, «[l]e sovvenzioni (...) sono concesse soltanto alle imprese di trasporto con le quali il comune interessato ha concluso contratti conformi ai requisiti di cui al regolamento n. 1370/2007». Il contratto concluso con la ricorrente, tuttavia, non sarebbe conforme a tali requisiti. Inoltre, il Ministerstvo na finansite (Ministero delle Finanze) avrebbe concesso, per il periodo controverso, una sovvenzione di BGN 3 690, che è stata integralmente trasferita all'impresa ricorrente. Non avendo beneficiato di ulteriori sussidi provenienti dal bilancio centrale a favore del comune di Pomorie, quest'ultimo non avrebbe neppure versato alcuna sovvenzione alle imprese di trasporto e non ne sarebbe stato responsabile.
- 9 Nel procedimento è pacifico che l'impresa ricorrente ha fornito i servizi oggetto del contratto.
- 10 Sulla base della perizia contabile acquisita in corso di causa, l'effetto finanziario netto per la ricorrente di cui al regolamento n. 1370/2007 è stato stabilito conformemente alle norme enunciate nell'allegato di detto regolamento («Norme applicabili alla compensazione nei casi previsti nell'articolo 6, paragrafo 1»), e alle norme previste all'articolo 55 della Naredba. In effetti, l'effetto finanziario netto dell'impresa è risultato pari a BGN 25 469 per il 2016, BGN 36 624 per il 2017 e BGN 23 290 per il 2018. Dalla suddetta perizia emerge altresì che l'organizzazione contabile dell'impresa consente una ripartizione accurata delle spese e delle entrate relative alle attività sovvenzionate e alle attività non sovvenzionate, conformemente alle prescrizioni risultanti dall'allegato del regolamento.
- 11 Il Rayonen sad (Tribunale distrettuale) ha altresì constatato che, durante il periodo controverso per il quale la ricorrente richiede il pagamento di una compensazione, il comune di Pomorie ha versato all'impresa un importo pari a BGN 3 690, corrispondente all'importo totale dei fondi impegnati e pagati a favore del comune di Pomorie dal bilancio centrale della Repubblica di Bulgaria a titolo di sovvenzioni per i servizi di trasporto urbano ed extraurbano.
- 12 Il Rayonen sad Pomorie (Tribunale distrettuale, Pomorie) ha precisato che il regolamento n. 1370/2007 disciplina con quali modalità le autorità competenti possono intervenire nel settore dei trasporti pubblici di passeggeri per garantire la fornitura di servizi di interesse generale, stabilendo anche le condizioni alle quali le autorità competenti, allorché impongono o stipulano obblighi di servizio pubblico, compensano gli operatori di servizio pubblico per i costi sostenuti e/o conferiscono loro diritti di esclusiva in cambio dell'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico.

- 13 Detto giudice ha ritenuto che l'obiettivo della compensazione fosse quello di compensare l'effetto finanziario negativo netto (perdita), rimborsando all'impresa di trasporto pubblico i costi connessi alla prestazione del servizio pubblico. Poiché il contratto era stato stipulato nel 2013, il Rayonen sad (Tribunale distrettuale) ha ritenuto infondata l'obiezione della resistente, secondo la quale non doveva essere concessa alcuna sovvenzione alla ricorrente in quanto il contratto non conteneva i citati requisiti vincolanti di cui all'articolo 56, paragrafo 2, della Naredba. Infatti, la Naredba sarebbe stata adottata con decreto del Ministerski savet (Consiglio dei Ministri) del 29 marzo 2015, per cui i requisiti da essa enunciati per i contratti, ivi compreso quello secondo cui questi devono contenere le norme in materia di compensazione, non possono applicarsi al contratto controverso.
- 14 Secondo il Rayonen sad (Tribunale distrettuale), la ricorrente ha diritto ad una sovvenzione ai sensi del regolamento n. 1370/2007, dal momento che essa ha effettivamente fornito il servizio pubblico oggetto del contratto concluso.
- 15 Per le ragioni esposte e sulla base della perizia giudiziaria [contabile] acquisita agli atti del procedimento, detto giudice ha accolto il ricorso proposto dall'impresa contro il comune di Pomorie.
- 16 Il comune ha interposto appello avverso tale sentenza dinanzi all'Okrazhen sad Burgas (Tribunale regionale, Burgas), giudice del rinvio.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 17 L'appellante, il comune di Pomorie, fa valere l'erroneità delle conclusioni del giudice di primo grado relativamente alle norme sostanziali applicabili.
- 18 Il comune asserisce che le condizioni stabilite dalla Naredba sono disciplinate anche dal regolamento n. 1370/2007. Il regolamento, a sua volta, è dotato di efficacia diretta a partire dalla sua adozione (23 ottobre 2007), per cui i requisiti di cui all'articolo 4, paragrafo 1, sono già stati introdotti nel 2007. Il fatto che essi non figurino nel contratto controverso indicherebbe l'insussistenza di un diritto alla concessione di una sovvenzione e, di conseguenza, l'infondatezza del ricorso.
- 19 Il comune invoca altresì l'articolo 5 del contratto concluso, da cui esso deduce che l'obbligo a esso incombente di trasferire le sovvenzioni non è incondizionato, come affermato nella sentenza impugnata, bensì è subordinato al rispetto dei requisiti stabiliti dalla legge.
- 20 Esso fa inoltre valere che, in assenza di sovvenzionamento del proprio bilancio con fondi del bilancio centrale, non è stato versato alcun sussidio alle imprese di trasporto, circostanza che non può essergli imputata. Il comune aggiudicatore non disporrebbe della competenza giuridica di stabilire autonomamente l'importo delle compensazioni e delle sovvenzioni, ma si limiterebbe a distribuire, con una destinazione specifica, i fondi corrispondenti che sono stati impegnati a suo beneficio.

- 21 L'impresa ricorrente (appellata nel procedimento di secondo grado dinanzi al giudice del rinvio) contesta la fondatezza dell'appello.
- 22 Essa sostiene che è illegittimo prendere in considerazione la mancata conformità di un contratto concluso nel 2013 alla Naredba, adottata due anni più tardi, ossia il 29 giugno 2015. L'articolo 56, paragrafo 2, della Naredba ha natura sostanziale e, quindi, è privo di efficacia retroattiva. Atteso che il contratto di cui trattasi è stato stipulato prima dell'entrata in vigore della Naredba, i requisiti della stessa non sono applicabili al contenuto del contratto. Il diritto alle sovvenzioni dipende dalla prestazione dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri in questione, vale a dire dall'effettiva prestazione del servizio di cui trattasi, e non dalla presenza di taluni elementi nel contratto.
- 23 L'impresa sostiene inoltre che il regolamento n. 1370/2007 disciplina un diritto irrevocabile dell'impresa di trasporto pubblico, ossia il diritto alla compensazione, e che sarebbe illegittimo limitare o eliminare totalmente tale diritto. Sebbene detto regolamento preveda requisiti per quanto riguarda i contratti di aggiudicazione dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri, esso non contiene alcun divieto esplicito di pagare compensazioni nel caso in cui i contratti non soddisfino formalmente detti requisiti. Il regolamento mira ad assicurare la trasparenza del processo di calcolo delle compensazioni ed evitare compensazioni eccessive, ma in nessun caso a privare le imprese di trasporto della compensazione loro dovuta.
- 24 Inoltre, l'impresa deduce argomenti diretti a dimostrare l'infondatezza dell'obiezione secondo cui la responsabilità del pagamento dei sussidi incomberebbe allo Stato e non al comune. Infatti, conformemente all'articolo 3, paragrafo 1, della Naredba, solo i comuni sarebbero responsabili di garantire la conformità dei contratti per l'aggiudicazione dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri con il regolamento n. 1370/2007. La concessione di sovvenzioni dal bilancio centrale dipenderebbe unicamente dal comune interessato, ossia dal rispetto, da parte dello stesso, dei requisiti di legge nell'aggiudicare i servizi di trasporto pubblico. Pertanto, il comune sarebbe sempre debitore dell'intera compensazione nei confronti dell'impresa di trasporto interessata, a prescindere dal fatto che lo Stato gli conceda o meno una sovvenzione.

Breve esposizione della motivazione del rinvio pregiudiziale

- 25 Nel procedimento è pacifico che è stato concluso un contratto per la gestione di servizi di trasporto pubblico di passeggeri tra l'impresa ricorrente e il comune di Pomorie e che l'impresa di trasporto ha regolarmente eseguito il contratto. Quest'ultimo è stato concluso sotto forma di «provvedimento di emergenza», conformemente all'articolo 5, paragrafo 5, del regolamento n. 1370/2007.
- 26 Il diritto nazionale, vale a dire l'articolo 4, paragrafo 1, delle disposizioni finali dello *Zakon za avtomobilnite prevozi* (legge sulla circolazione stradale), stabilisce che il bilancio dello Stato della Repubblica di Bulgaria prevede annualmente le seguenti uscite: 1. sovvenzioni per il trasporto di passeggeri su tratte di autobus

non redditizie in aree urbane, montane e in altre aree, su proposta del Ministar na transporta, informatsionniti tehnologii i saobshteniata (Ministro dei Trasporti, delle Tecnologie dell'Informazione e delle Comunicazioni); 2. compensazione per la perdita di entrate dovuta all'applicazione di tariffe di trasporto previste da atti legislativi per determinate categorie di passeggeri.

- 27 È sulla base di tale legge che la Naredba è stata emanata. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, della Naredba, vengono liquidati fondi fino all'importo specificato nello Zakon za darzhavnija byudzheta (legge relativa al bilancio dello Stato) per l'anno in questione. Al contempo, l'articolo 56, paragrafo 1, prevede che le sovvenzioni sono concesse solo alle imprese di trasporto con le quali il comune interessato ha concluso contratti conformi ai requisiti fissati dal regolamento n. 1370/2007. I paragrafi successivi stabiliscono ulteriori requisiti quanto al contenuto dei contratti conclusi con le imprese di trasporto.
- 28 Un'interpretazione delle disposizioni del diritto nazionale introdotte dalla legge sulla circolazione stradale e da detta Naredba porta alla conclusione che le autorità competenti concedono alle imprese di trasporto compensazioni fino a concorrenza dell'importo impegnato e liquidato a loro favore dal bilancio dello Stato per l'anno in questione. Inoltre, sono stati imposti ulteriori requisiti in materia di rendicontazione delle imprese di trasporto nei confronti delle autorità competenti.
- 29 D'altro canto, il diritto dell'Unione, e segnatamente il regolamento n. 1370/2007, non prevede siffatti requisiti e limitazioni per quanto riguarda il pagamento di compensazioni agli operatori di servizi pubblici.
- 30 Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento, tutte le compensazioni connesse a una norma generale o a un contratto di servizio pubblico sono conformi alle disposizioni di cui all'articolo 4, indipendentemente dalle modalità di aggiudicazione del contratto. Tutte le compensazioni di qualsiasi natura connesse a un contratto di servizio pubblico aggiudicato direttamente a norma dell'articolo 5 paragrafi 2, 4, 5 o 6, o connesse a una norma generale sono inoltre conformi alle disposizioni dell'allegato.
- 31 Un confronto tra le norme giuridiche nazionali e le norme dell'Unione porta a concludere che il diritto nazionale prevede un'ulteriore condizione per il pagamento delle compensazioni, ossia che queste ultime siano state impegnate nella legge relativa al bilancio dello Stato per l'anno in questione e liquidate a beneficio dell'autorità competente. Se così non fosse, quest'ultima non potrebbe versarle legittimamente alle imprese di trasporto, nonostante l'effettivo adempimento del contratto di servizio pubblico.
- 32 Per le ragioni sopra esposte, è necessario rispondere alla questione di stabilire se le disposizioni del regolamento n. 1370/2007 consentano a uno Stato membro di introdurre, attraverso norme giuridiche nazionali o una normativa interna, limitazioni e requisiti aggiuntivi relativamente al pagamento di compensazioni a un'impresa di trasporto per l'adempimento di un obbligo di servizio pubblico.

- 33 Il contratto concluso tra le parti non specifica i parametri sulla base dei quali viene calcolata la sovvenzione. Per questo motivo, il comune di Pomorie ritiene che il contratto controverso non sia conforme né ai requisiti del diritto nazionale (la Naredba; la Naredba del 4 aprile 2005, n. 3, in vigore al momento della conclusione del contratto controverso, conteneva una disposizione analoga) né a quelli del regolamento n. 1370/2007.
- 34 L'impresa respinge i suddetti argomenti e afferma che la compensazione costituisce un diritto irrevocabile dell'impresa di trasporto che ha debitamente fornito i servizi. Inoltre, la compensazione sarebbe stata stabilita a posteriori, conformemente alle disposizioni del regolamento. L'impresa invoca gli obiettivi enunciati nel regolamento nonché il fatto che quest'ultimo non vieta espressamente il pagamento di compensazioni qualora i contratti non soddisfino formalmente i requisiti di legge.
- 35 L'articolo 4 del regolamento n. 1370/2007 disciplina il contenuto obbligatorio dei contratti di servizio pubblico e delle norme generali. Il contratto tra le parti nel procedimento principale costituisce un contratto di servizio pubblico, tenuto conto anche dell'interpretazione di tale nozione di cui all'articolo 2, lettera i), del regolamento n. 1370/2007.
- 36 Si può quindi dedurre dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), i), del regolamento n. 1370/2007 che il contratto concluso tra le parti deve precisare i parametri sulla base dei quali deve essere calcolata la sovvenzione. È chiaro che, in considerazione della necessità di impedire compensazioni eccessive a beneficio dell'impresa di trasporto, all'articolo 4, paragrafo 1, viene utilizzata la congiunzione «e» con riferimento alla necessaria regolamentazione di questi parametri: – «*I contratti di servizio pubblico e le norme generali*». Questa disposizione potrebbe essere interpretata nel senso che è sufficiente che i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione siano definiti da norme generali. Tali norme generali sono, secondo il Collegio adito, le disposizioni della Naredba e della previgente Naredba n. 3 del 2005.
- 37 Un'altra interpretazione possibile è che i parametri devono essere definiti non solo in norme generali, ma anche nel contratto concluso tra le parti (sotto forma di contratto di servizio pubblico ai sensi del regolamento).
- 38 Per i succitati motivi, questo Collegio ritiene che l'interpretazione di detta disposizione del regolamento n. 1370/2007 sia necessaria ai fini della corretta applicazione del diritto dell'Unione nel decidere la controversia tra le parti. In particolare, è necessario interpretare la questione di stabilire se l'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), i), del regolamento n. 1370/2007 consenta il pagamento di una compensazione all'impresa di trasporto per l'adempimento di un obbligo di servizio pubblico qualora i parametri sulla base dei quali viene calcolata la sovvenzione non siano stati previamente stabiliti in un contratto di servizio pubblico, bensì in norme generali, e l'effetto finanziario netto o l'importo della

compensazione dovuta siano stati stabiliti secondo la procedura prevista dal regolamento n. 1370/2007.

DOCUMENTO DI LAVORO