

ORDINANZA DELLA CORTE (Decima Sezione)

20 giugno 2019 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Articolo 99 del regolamento di procedura della Corte – Regolamento (CE) n. 1370/2007 – Servizi pubblici di trasporto di passeggeri – Articolo 5 – Aggiudicazione diretta dei contratti di servizio pubblico – Divieto ai sensi del diritto nazionale – Articolo 8, paragrafo 2 – Regime transitorio»

Nella causa C-475/18,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Consiglio di Stato (Italia), con ordinanza del 24 maggio 2018, pervenuta in cancelleria il 20 luglio 2018, nel procedimento

Società Autocooperative Trasporti Italiani SpA (SATI)

contro

Azienda di Trasporti Molisana SpA (ATM),

nei confronti di:

Regione Molise,

LA CORTE (Decima Sezione),

composta da C. Lycourgos, presidente di sezione, E. Juhász (relatore) e I. Jarukaitis, giudici,

avvocato generale: H. Saugmandsgaard Øe

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di statuire con ordinanza motivata, conformemente all'articolo 99 del regolamento di procedura della Corte,

ha emesso la seguente

Ordinanza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione delle disposizioni del 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).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Società Autocooperative Trasporti Italiani SpA (SATI) e l'Azienda di Trasporti Molisana SpA (ATM) in merito alla conclusione, da parte della Regione Molise (Italia), di un contratto di servizio pubblico di trasporto con la SATI mediante aggiudicazione diretta e non mediante una procedura di gara modificando il contratto di trasporto iniziale concluso con tale società.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 Il considerando 31 del regolamento n. 1370/2007 così recita:

«Considerato che le autorità competenti e gli operatori di servizio pubblico avranno bisogno di tempo per adeguarsi alle disposizioni del presente regolamento, è opportuno definire regimi transitori. In vista della graduale aggiudicazione dei contratti di servizio pubblico in linea con il presente regolamento, gli Stati membri dovrebbero presentare alla Commissione una relazione sullo stato dei lavori entro i sei mesi successivi alla prima metà del periodo transitorio. Sulla base di tali relazioni la Commissione può proporre opportune misure».

4 L'articolo 2 di tale regolamento, intitolato «Definizioni», dispone quanto segue:

«Ai fini del presente regolamento si intende per:

- a) “trasporto pubblico di passeggeri”: i servizi di trasporto di passeggeri di interesse economico generale offerti al pubblico senza discriminazione e in maniera continuativa;
- b) “autorità competente”: un'amministrazione pubblica o un gruppo di amministrazioni pubbliche di uno Stato membro, o di Stati membri, che ha il potere di intervenire nei trasporti pubblici di passeggeri in una zona geografica determinata, o qualsiasi altro organismo investito di tale potere;
- c) “autorità competente a livello locale”: qualsiasi autorità competente la cui zona di competenza geografica non è estesa al territorio nazionale;
- (...)
- h) “aggiudicazione diretta”: l'aggiudicazione di un contratto di servizio pubblico a un determinato operatore di servizio pubblico senza che sia previamente esperita una procedura di gara;
- i) “contratto di servizio pubblico”: uno o più atti giuridicamente vincolanti che formalizzano l'accordo tra un'autorità competente e un operatore di servizio pubblico mediante il quale all'operatore stesso è affidata la gestione e la fornitura dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri soggetti agli obblighi di servizio pubblico; il contratto può, altresì, secondo l'ordinamento giuridico degli Stati membri, consistere in una decisione adottata dall'autorità competente:
 - che assume la forma di un atto individuale di natura legislativa o regolamentare, oppure
 - che specifica le condizioni alle quali l'autorità competente fornisce essa stessa i servizi o ne affida la fornitura a un operatore interno;

(...))».

5 L'articolo 3 di detto regolamento, intitolato «Contratti di servizio pubblico e norme generali», al paragrafo 1 prevede quanto segue:

«L'autorità competente che decide di concedere all'operatore che ha scelto un diritto di esclusiva e/o una compensazione di qualsivoglia natura a fronte dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico deve farlo nell'ambito di un contratto di servizio pubblico».

6 Ai sensi dell'articolo 5 di tale regolamento, intitolato «Aggiudicazione di contratti di servizio pubblico»:

«1. I contratti di servizio pubblico sono aggiudicati conformemente alle norme previste nel presente regolamento. (...)

(...)

3. L'autorità competente che si rivolge a un terzo diverso da un operatore interno aggiudica i contratti di servizio pubblico mediante una procedura di gara, ad esclusione dei casi contemplati nei paragrafi 4, 5 e 6. La procedura di gara è equa, aperta a tutti gli operatori e rispetta i principi di trasparenza e di non discriminazione. Dopo la presentazione delle offerte e un'eventuale preselezione, il procedimento può dar luogo a negoziati, nel rispetto dei suddetti principi, allo scopo di determinare il modo migliore per soddisfare requisiti elementari o complessi.

4. A meno che sia vietato dalla legislazione nazionale, le autorità competenti hanno facoltà di aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico il cui valore annuo medio stimato è inferiore a 1 000 000 EUR oppure che riguardano la fornitura di servizi di trasporto pubblico di passeggeri inferiore a 300 000 chilometri l'anno.

Qualora un contratto di servizio pubblico sia aggiudicato direttamente a una piccola o media impresa che opera con non più di 23 veicoli, dette soglie possono essere aumentate o a un valore annuo medio stimato inferiore a 2 000 000 EUR oppure, qualora il contratto riguardi la fornitura di servizi di trasporto pubblico di passeggeri, inferiore a 600 000 chilometri l'anno.

(...))».

7 L'articolo 8 di tale regolamento, intitolato «Transizione», dispone quanto segue:

«1. I contratti di servizio pubblico sono aggiudicati conformemente alle norme previste nel presente regolamento. (...)

2. Fatto salvo il paragrafo 3, l'aggiudicazione di contratti di servizio pubblico di trasporto per ferrovia o su strada si conforma all'articolo 5 a decorrere dal 3 dicembre 2019. Durante tale periodo transitorio gli Stati membri adottano misure per conformarsi gradualmente all'articolo 5, al fine di evitare gravi problemi strutturali, in particolare per quanto riguarda la capacità di trasporto.

Entro i sei mesi successivi alla prima metà del periodo transitorio gli Stati membri presentano alla Commissione una relazione sullo stato dei lavori, ponendo l'accento sull'attuazione dell'aggiudicazione graduale di contratti di servizio pubblico conformemente all'articolo 5. Sulla scorta delle relazioni degli Stati membri, la Commissione può proporre loro misure appropriate.

(...))».

8 Ai sensi dell'articolo 12 del suddetto regolamento, quest'ultimo è entrato in vigore il 3 dicembre 2009.

Il regolamento (UE) 2016/2338

9 Il regolamento n. 1370/2007 è stato modificato dal regolamento (UE) 2016/2338 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016 (GU 2016, L 354, pag. 22), il quale è entrato in vigore, ai sensi del suo articolo 2, il 24 dicembre 2017. Tuttavia, alla data dei fatti di cui al procedimento principale, le modifiche apportate al regolamento n. 1370/2007 dal regolamento 2016/2338 non erano ancora applicabili.

10 L'articolo 5, paragrafo 4, del regolamento n. 1370/2007, come modificato, dispone quanto segue:

«A meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale, l'autorità competente ha facoltà di aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico:

- a) il cui valore annuo medio stimato è inferiore a 1 000 000 EUR o, nel caso di contratto di servizio pubblico che include servizi di trasporto pubblico ferroviario di passeggeri, inferiore a 7 500 000 EUR; oppure
- b) che riguardano la prestazione di servizi di trasporto pubblico di passeggeri inferiore a 300 000 chilometri l'anno o, nel caso di contratto di servizio pubblico che include servizi di trasporto pubblico di passeggeri ferroviario, inferiore a 500 000 chilometri l'anno.

Qualora un contratto di servizio pubblico sia aggiudicato direttamente a una piccola o media impresa che opera con non più di 23 veicoli, dette soglie possono essere aumentate o a un valore annuo medio stimato inferiore a 2 000 000 EUR oppure, qualora il contratto riguardi la fornitura di servizi di trasporto pubblico di passeggeri, inferiore a 600 000 chilometri l'anno».

11 L'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento n. 1370/2007, come modificato, così prevede:

«Fatto salvo il paragrafo 3:

i) l'articolo 5 si applica all'aggiudicazione di contratti di servizio pubblico inerenti ai servizi di trasporto di passeggeri su strada e con altri modi di trasporto su rotaia diversi dalla ferrovia quali metropolitana o tram a decorrere dal 3 dicembre 2019;

(...)

Fino al 2 dicembre 2019 gli Stati membri adottano misure per conformarsi gradualmente all'articolo 5, al fine di evitare gravi problemi strutturali, in particolare per quanto riguarda la capacità di trasporto.

(...))».

Diritto italiano

Il decreto legislativo n. 422 del 1997

12 L'articolo 18, comma 2, del decreto legislativo n. 422 – Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, del 19 novembre 1997 (GURI n. 287, del 10 dicembre 1997, pag. 4), intitolato «Organizzazione dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale», dispone quanto segue:

«Allo scopo di incentivare il superamento degli assetti monopolistici e di introdurre regole di concorrenzialità nella gestione dei servizi di trasporto regionale e locale, per l'affidamento dei servizi le regioni e gli enti locali si attengono ai principi dell'articolo 2 della legge 14 novembre 1995, n. 481, garantendo in particolare: a) il ricorso alle procedure concorsuali per la scelta del gestore del servizio o dei soci privati delle società che gestiscono i servizi, sulla base degli elementi del contratto di servizio di cui all'articolo 19 e in conformità alla normativa comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici di servizi (...))».

La legge n. 99 del 2009

13 L'articolo 61 della legge n. 99 – Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia, del 23 luglio 2009 (GURI del 31 luglio 2009), così prevede:

«Al fine di armonizzare il processo di liberalizzazione e di concorrenza nel settore del trasporto pubblico regionale e locale con le norme comunitarie, le autorità competenti all'aggiudicazione di contratti di servizio, anche in deroga alla disciplina di settore, possono avvalersi delle previsioni di cui all'articolo 5, paragrafi 2, 4, 5 e 6, e all'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007. (...))».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

14 Il 28 novembre 2014 la Regione Molise e la SATI hanno concluso un contratto di servizio di trasporto pubblico locale per la fornitura annua di 3 851 733,95 km.

15 Con decisione del 30 giugno 2015 la Regione Molise ha modificato l'offerta dei servizi minimi regionali di trasporto pubblico locale e ha incrementato di 149 939,75 km tale fornitura annua.

16 I nuovi servizi di trasporto risultanti da tale incremento sono stati aggiudicati direttamente alle società con le quali erano già in corso contratti di servizio, di modo che gran parte dei nuovi servizi è stata così

affidata alla SATI. Il suddetto incremento ha inoltre comportato un corrispondente aumento di spesa di EUR 330 000, oltre all'imposta sul valore aggiunto.

- 17 Dal documento istruttorio allegato alla decisione del 30 giugno 2015 risultava infatti che l'incremento della rete dei servizi regionali di trasporto pubblico locale è stato deciso, in via d'urgenza e con carattere provvisorio, a causa delle numerose richieste dei passeggeri di modifica degli orari di alcune corse nonché di integrazioni di linee e istituzione di nuovi collegamenti, in attesa di procedere alla rivisitazione dell'intero programma dei servizi di trasporto pubblico locale.
- 18 In seguito all'aggiudicazione diretta del contratto di servizio pubblico relativo ai nuovi servizi, aggiudicazione di cui la SATI ha beneficiato in forza della suddetta decisione del 30 giugno 2015, la fornitura annua totale di servizi pubblici di trasporto di passeggeri da parte della SATI sarebbe stata portata, come risulta dalle risposte fornite dal giudice del rinvio alla domanda di chiarimenti da parte della Corte, a 3 998 137,85 km. Di conseguenza, l'aggiudicazione diretta del contratto di servizio pubblico dibattuto dinanzi a tale giudice avrebbe riguardato una fornitura annua aggiuntiva di 146 403,90 km.
- 19 L'ATM ha proposto un ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Molise (Italia) avverso la decisione del 30 giugno 2015, adducendo, in particolare, l'illegittimità della procedura di aggiudicazione diretta del nuovo contratto di servizi pubblici alla SATI, senza previa indizione di una gara.
- 20 Tale tribunale, con sentenza del 3 agosto 2017, ha accolto detto ricorso e ha annullato la decisione del 30 giugno 2015. Esso ha anzitutto rilevato che l'articolo 5, paragrafo 4, del regolamento n. 1370/2007 prevedeva la possibilità di derogare alla regola dell'aggiudicazione dei contratti di servizio pubblico mediante procedura di gara qualora talune condizioni, relative al valore annuo del contratto e al numero di chilometri da percorrere, fossero soddisfatte. Detto tribunale ha poi precisato che tale disposizione consentiva tuttavia agli Stati membri di vietare, in forza del loro diritto nazionale, il ricorso a tale possibilità. Infine, ha ritenuto che la normativa nazionale e regionale dibattuta dinanzi a esso prevedesse un simile divieto, di modo che l'aggiudicazione diretta del contratto di servizio pubblico in questione era illegittima.
- 21 La SATI ha interposto appello avverso tale sentenza dinanzi al Consiglio di Stato (Italia), sostenendo, in particolare, che il tribunale di primo grado aveva interpretato erroneamente le disposizioni legislative italiane, le quali non prevedrebbero il divieto assoluto di ricorrere all'aggiudicazione diretta dei contratti di servizio pubblico, quale definita e consentita all'articolo 5, paragrafo 4, del regolamento n. 1370/2007.
- 22 Il giudice del rinvio constata di essere investito di una controversia in cui sussiste un dubbio interpretativo riguardante l'articolo 5, paragrafo 4, del regolamento n. 1370/2007.
- 23 A suo avviso, tale disposizione, che consente l'aggiudicazione diretta dei contratti di servizio pubblico di minore rilevanza, cosiddetti «de minimis», esclude tuttavia la possibilità dell'aggiudicazione diretta se quest'ultima è vietata dal diritto nazionale.
- 24 Tale giudice si chiede pertanto se il divieto di ricorrere a una simile aggiudicazione diretta dei contratti di servizio pubblico possa risultare dal solo fatto che il legislatore italiano abbia previsto che tali contratti debbano essere attribuiti a seguito di una procedura di gara o se un simile divieto debba essere stabilito espressamente dalla normativa nazionale nei confronti dei contratti di servizio pubblico per i quali il diritto dell'Unione prevede la possibilità di ricorrere all'aggiudicazione diretta.
- 25 Ritenendo che la soluzione della controversia di cui è adito richieda l'interpretazione delle disposizioni del regolamento n. 1370/2007, il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'art. 5, comma 4, del Regolamento (CE) 23/10/2007 n. 1370/2007 deve essere interpretato nel senso che ricorre nella legislazione nazionale il divieto all'affidamento diretto del servizio di trasporto pubblico locale, preclusivo dell'affidamento diretto anche nei casi in cui sarebbe consentito dalla normativa [dell'Unione europea], quando è posta la regola generale della gara pubblica per

l'affidamento del predetto servizio ovvero soltanto nel caso di divieto specifico di affidamento diretto anche in relazione alle ipotesi in cui è consentito dalla normativa [dell'Unione europea]».

Sulla ricevibilità della domanda di decisione pregiudiziale

- 26 In forza dell'articolo 99 del regolamento di procedura della Corte, quando la risposta a una questione pregiudiziale può essere chiaramente desunta dalla giurisprudenza o quando la risposta alla questione pregiudiziale non dà adito a nessun ragionevole dubbio, la Corte, su proposta del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, può statuire in qualsiasi momento con ordinanza motivata.
- 27 Tale disposizione deve essere applicata nella presente causa.
- 28 Anzitutto, occorre constatare che il giudice del rinvio ha ritenuto che il contratto di servizio pubblico di trasporto in questione rientrasse nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1370/2007.
- 29 Dall'ordinanza di rinvio nonché dalla risposta alla domanda di chiarimenti della Corte, pervenuta in cancelleria il 18 febbraio 2019, emerge che la Regione Molise e la SATI hanno concluso, il 28 novembre 2014, un contratto di servizio di trasporto pubblico locale per la fornitura annua di 3 851 733,95 km. Tale offerta di servizi pubblici di trasporto è stata ampliata fino a raggiungere 146 403,90 km di servizi di trasporto supplementari, posto che i nuovi servizi pubblici sono stati aggiudicati direttamente dalla Regione Molise, in forza della decisione 30 giugno 2015.
- 30 Il giudice del rinvio è quindi investito di una controversia vertente sulla legittimità della decisione del 30 giugno 2015, con la quale tale regione ha aggiudicato direttamente un contratto di servizio pubblico relativo a una distanza da percorrere inferiore alla soglia fissata all'articolo 5, paragrafo 4, del regolamento n. 1370/2007.
- 31 Il giudice del rinvio rileva che tale disposizione consente un'aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico, come quella di cui al procedimento principale, a condizione che tale possibilità di aggiudicazione diretta non sia vietata dal diritto nazionale.
- 32 Esso non esclude che le disposizioni del diritto nazionale applicabili nel procedimento principale contengano un simile divieto.
- 33 A tale riguardo, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, nell'ambito della procedura di cooperazione tra i giudici nazionali e la Corte istituita dall'articolo 267 TFUE, spetta a quest'ultima fornire al giudice nazionale una soluzione utile che gli consenta di dirimere la controversia di cui è stato investito. In tale prospettiva, spetta alla Corte, se necessario, riformulare le questioni che le sono sottoposte. Inoltre, la Corte può essere indotta a prendere in considerazione norme del diritto dell'Unione alle quali il giudice nazionale non ha fatto riferimento nella questione pregiudiziale (sentenza del 1° febbraio 2017, Município de Palmela, C-144/16, EU:C:2017:76, punto 20 e giurisprudenza ivi citata).
- 34 Nel contesto della presente causa, si pone una questione preliminare alla questione formulata dal giudice del rinvio, vale a dire quella dell'applicabilità *ratione temporis* dell'articolo 5, paragrafo 4, del regolamento n. 1370/2007 a tale causa.
- 35 La risposta a detta questione presuppone l'esame dell'applicabilità del regime transitorio di cui all'articolo 8, paragrafo 2, primo comma, del regolamento n. 1370/2007.
- 36 In forza del suo articolo 12, il regolamento n. 1370/2007 è entrato in vigore il 3 dicembre 2009, vale a dire una data precedente a quella dell'adozione della decisione del 30 giugno 2015 da parte della Regione Molise, che attribuisce direttamente alla SATI il contratto di servizio pubblico di trasporto su strada riguardante le nuove offerte di servizi.
- 37 Tuttavia, l'articolo 8 di detto regolamento, intitolato «Transizione», prevede, al paragrafo 2, primo comma, che l'aggiudicazione di contratti di servizi pubblici di trasporto su strada si conforma all'articolo 5 del medesimo regolamento a decorrere dal 3 dicembre 2019.

- 38 Dalla chiara formulazione dell'articolo 8, paragrafo 2, primo comma, del regolamento n. 1370/2007 emerge che tale disposizione stabilisce un periodo transitorio di dieci anni, che inizia a decorrere dalla data di entrata in vigore di tale regolamento fino al 2 dicembre 2019, nel corso del quale le autorità competenti degli Stati membri, quando procedono all'aggiudicazione di un contratto di concessione di servizi pubblici di trasporto su strada, non sono ancora tenute a conformarsi all'articolo 5 di detto regolamento (sentenza del 21 marzo 2019, Mobit e Autolinee Toscane, C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237, punto 39).
- 39 Pertanto, una decisione di aggiudicazione diretta di un contratto di servizio pubblico può essere adottata da un'autorità competente, nel corso di tale periodo transitorio, senza dover rispettare le norme di cui all'articolo 5 del regolamento n. 1370/2007 (v., in tal senso, sentenza del 21 marzo 2019, Mobit e Autolinee Toscane, C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237, punto 40).
- 40 Tale interpretazione è corroborata dal considerando 31 di detto regolamento, da cui risulta chiaramente che il legislatore dell'Unione ha sostenuto l'opportunità di prevedere regimi transitori poiché le autorità competenti e gli operatori di servizio pubblico hanno bisogno di tempo per adeguarsi alle disposizioni del regolamento n. 1370/2007 dopo la sua entrata in vigore (v., in tal senso, sentenza del 21 marzo 2019, Mobit e Autolinee Toscane, C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237, punto 41).
- 41 Dal punto 45 della sentenza del 21 marzo 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237) risulta che il regime transitorio previsto all'articolo 8, paragrafo 2, primo comma, prima frase, del regolamento n. 1370/2007 riguarda l'insieme delle disposizioni dell'articolo 5 di tale regolamento, compreso il suo paragrafo 4.
- 42 In simili condizioni, occorre rispondere alla questione sollevata dichiarando che l'articolo 5 e l'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento n. 1370/2007 devono essere interpretati nel senso che l'articolo 5, paragrafo 4, di tale regolamento non è applicabile a una decisione di un'autorità locale competente relativa a un'aggiudicazione diretta di un contratto di servizio pubblico di trasporto locale adottata prima del 3 dicembre 2019.

Sulle spese

- 43 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi, la Corte (Decima Sezione) così provvede:

L'articolo 5 e l'articolo 8, paragrafo 2, del 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, devono essere interpretati nel senso che l'articolo 5, paragrafo 4, di tale regolamento non è applicabile a una decisione di un'autorità locale competente relativa a un'aggiudicazione diretta di un contratto di servizio pubblico di trasporto locale adottata prima del 3 dicembre 2019.

Lussemburgo, 20 giugno 2019

Il cancelliere

Il presidente della Decima
Sezione

* Lingua processuale: l'italiano.