

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

19 gennaio 2023 (\*)

«Rinvio pregiudiziale – Direttiva 2006/123/CE – Servizi nel mercato interno – Articolo 2, paragrafo 2, lettera d) – Ambito di applicazione ratione materiae – Servizio nel settore dei trasporti – Erogazione di corsi di sensibilizzazione e di rieducazione stradale per il recupero dei punti della patente – Concessione di servizio pubblico – Articolo 15 – Requisiti – Ripartizione del territorio pertinente in cinque lotti – Limite quantitativo e territoriale di accesso all’attività interessata – Motivi imperativi di interesse generale – Giustificazione – Sicurezza stradale – Proporzionalità – Servizio di interesse economico generale»

Nella causa C-292/21,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Tribunal Supremo (Corte suprema, Spagna), con decisione del 6 aprile 2021, pervenuta in cancelleria il 7 maggio 2021, nel procedimento

**Administración General del Estado,**

**Confederación Nacional de Autoescuelas (CNAE),**

**UTE CNAE-ITT-FORMMASTER-ECT**

contro

**Asociación para la Defensa de los intereses Comunes de las Autoescuelas (Audica),**

**Ministerio Fiscal,**

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da K. Jürimäe, presidente di sezione, M. Safjan, N. Piçarra, N. Jääskinen (relatore) e M. Gavalec, giudici,

avvocato generale: N. Emiliou

cancelliere: M. Ferreira, amministratrice principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 1° giugno 2022,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Confederación Nacional de Autoescuelas (CNAE) e UTE CNAE-ITT-FORMMASTER-ECT, da A. Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz e J. Machado Cologan, abogados, nonché da A.R. de Palma Villalón, procurador;
- per l’Asociación para la Defensa de los Intereses Comunes de las Autoescuelas (Audica), da J. Cremades García, S. Rodríguez Bajón e A. Ruiz Ojeda, abogados;
- per il governo spagnolo, da I. Herranz Elizalde e S. Jiménez García, in qualità di agenti;
- per il governo ceco, da M. Smolek e J. Vláčil, in qualità di agenti;

- per il governo dei Paesi Bassi, da M.K. Bulterman, H.S. Gijzen et J. Langer, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da L. Armati, É. Gippini Fournier, M. Mataija e P. Němečková, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 15 settembre 2022,

ha pronunciato la seguente

## **Sentenza**

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (GU 2006, L 376, pag. 36).
- 2 La domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra l'Administración General del Estado (Amministrazione generale dello Stato, Spagna) (in prosieguito: l'«Amministrazione generale»), la Confederación Nacional de Autoescuelas (CNAE) e l'unione temporanea di imprese (UTE) costituita dalla CNAE-ITT-FORMASTER-ECT (in prosieguito, congiuntamente: la «CNAE») da una parte, e il Ministerio Fiscal (Ufficio del Pubblico Ministero, Spagna) e l'Asociación para la Defensa de los Intereses Comunes de las Autoescuelas (Audica) dall'altra, in merito al regime giuridico applicabile all'erogazione di corsi di sensibilizzazione e rieducazione stradale per il recupero dei punti della patente di guida.

### **Contesto normativo**

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

##### *Direttiva 2006/123*

- 3 I considerando 33, 40 e 70 della direttiva 2006/123 enunciano quanto segue:

«(33) Tra i servizi oggetto della presente direttiva rientrano numerose attività in costante evoluzione (...). Sono oggetto della presente direttiva anche i servizi prestati sia alle imprese sia ai consumatori, quali (...) i servizi degli architetti, la distribuzione, l'organizzazione di fiere, il noleggio di auto, le agenzie di viaggio. (...) Queste attività possono riguardare servizi che richiedono la vicinanza del prestatore e del destinatario della prestazione, servizi che comportano lo spostamento del destinatario o del prestatore e servizi che possono essere prestati a distanza, anche via Internet.

(...)

(40) La nozione di “motivi imperativi di interesse generale” cui fanno riferimento alcune disposizioni della presente direttiva è stata progressivamente elaborata dalla Corte (...) nella propria giurisprudenza relativa agli articoli 43 e 49 [TFUE], e potrebbe continuare ad evolvere. La nozione, come riconosciuto nella giurisprudenza della Corte di giustizia, copre almeno i seguenti motivi: (...) la sicurezza stradale (...)

(...)

(70) Ai fini della presente direttiva e fatto salvo l'articolo 16 [CE], possono essere considerati servizi d'interesse economico generale soltanto i servizi la cui fornitura costituisca adempimento di una specifica missione d'interesse pubblico affidata al prestatore dallo Stato membro interessato. Tale affidamento dovrebbe essere effettuato mediante uno o più atti, la cui forma è stabilita da ciascuno Stato membro, e precisare la natura di tale specifica missione».

- 4 L'articolo 2 di tale direttiva prevede quanto segue:

«1. La presente direttiva si applica ai servizi forniti da prestatori stabiliti in uno Stato membro.

2. La presente direttiva non si applica alle attività seguenti:

a) i servizi non economici d'interesse generale;

(...)

d) i servizi nel settore dei trasporti, ivi compresi i servizi portuali, che rientrano nell'ambito di applicazione del titolo V del trattato CE;

(...))».

5 Ai sensi dell'articolo 4 di detta direttiva:

«Ai fini della presente direttiva, si intende per:

1) “servizio”: qualsiasi attività economica non salariata di cui all'articolo 50 [CE] fornita normalmente dietro retribuzione;

(...)

5) “stabilimento”: l'esercizio effettivo di un'attività economica di cui all'articolo 43 [CE] a tempo indeterminato da parte del prestatore, con un'infrastruttura stabile a partire dalla quale viene effettivamente svolta l'attività di prestazione di servizi;

(...)

8) “motivi imperativi d'interesse generale”: motivi riconosciuti come tali dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, tra i quali: (...) la sicurezza pubblica (...);

(...))».

6 Il capo III della direttiva 2006/123 è intitolato «Libertà di stabilimento dei prestatori». Gli articoli da 9 a 13 di tale direttiva fanno parte della sezione 1, intitolata «Autorizzazioni», di tale capo.

7 L'articolo 9 di tale direttiva, intitolato «Regimi di autorizzazione», prevede quanto segue:

«1. Gli Stati membri possono subordinare l'accesso ad un'attività di servizio e il suo esercizio ad un regime di autorizzazione soltanto se sono soddisfatte le condizioni seguenti:

a) il regime di autorizzazione non è discriminatorio nei confronti del prestatore;

b) la necessità di un regime di autorizzazione è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale;

c) l'obiettivo perseguito non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva, in particolare in quanto un controllo a posteriori interverrebbe troppo tardi per avere reale efficacia.

(...)

3. Le disposizioni della presente sezione non si applicano agli aspetti dei regimi di autorizzazione che sono disciplinati direttamente o indirettamente da altri strumenti comunitari».

8 L'articolo 15 della medesima direttiva figura nella sezione 2 del capo III di quest'ultima, intitolata «Requisiti vietati o soggetti a valutazione». Tale articolo riguarda i requisiti che devono essere valutati dagli Stati membri e prevede quanto segue:

«1. Gli Stati membri verificano se il loro ordinamento giuridico prevede i requisiti di cui al paragrafo 2 e provvedono affinché tali requisiti siano conformi alle condizioni di cui al paragrafo 3. Gli

Stati membri adattano le loro disposizioni legislative, regolamentari o amministrative per renderle conformi a tali condizioni.

2. Gli Stati membri verificano se il loro ordinamento giuridico subordina l'accesso a un'attività di servizi o il suo esercizio al rispetto dei requisiti non discriminatori seguenti:

a) restrizioni quantitative o territoriali sotto forma, in particolare, di restrizioni fissate in funzione della popolazione o di una distanza geografica minima tra prestatori;

(...)

3. Gli Stati membri verificano che i requisiti di cui al paragrafo 2 soddisfino le condizioni seguenti:

a) non discriminazione: i requisiti non devono essere direttamente o indirettamente discriminatori in funzione della cittadinanza o, per quanto riguarda le società, dell'ubicazione della sede legale;

b) necessità: i requisiti sono giustificati da un motivo imperativo di interesse generale;

c) proporzionalità: i requisiti devono essere tali da garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito; essi non devono andare al di là di quanto è necessario per raggiungere tale obiettivo; inoltre non deve essere possibile sostituire questi requisiti con altre misure meno restrittive che permettono di conseguire lo stesso risultato.

4. I paragrafi 1, 2 e 3 si applicano alla legislazione riguardante i servizi d'interesse economico generale solo in quanto la loro applicazione non osti all'adempimento, in linea di diritto o di fatto, della specifica missione loro affidata.

(...)).

#### *Direttiva 2014/23/UE*

9 La direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (GU 2014, L 94, pag. 1), stabilisce, conformemente al suo articolo 1, paragrafo 1, le norme applicabili alle procedure di aggiudicazione di contratti di concessione indette da amministrazioni aggiudicatrici ed enti aggiudicatori il cui valore stimato non sia inferiore alla soglia indicata all'articolo 8 della direttiva medesima.

10 A termini dell'articolo 5 della direttiva in parola:

«Ai fini della presente direttiva si applicano le definizioni seguenti:

1) “concessioni”: le concessioni di lavori o di servizi di cui alle lettere a) e b):

(...)

b) “concessione di servizi” si intende un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più amministrazioni aggiudicatrici o uno o più enti aggiudicatori affidano la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori di cui alla lettera a) ad uno o più operatori economici, ove il corrispettivo consista unicamente nel diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o in tale diritto accompagnato da un prezzo.

(...)).

11 L'articolo 8 della medesima direttiva fissa le soglie e i metodi di calcolo del valore stimato delle concessioni. Conformemente al suo paragrafo 1, quest'ultima si applica alle concessioni il cui valore sia pari o superiore a EUR 5 186 000.

12 Ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della direttiva 2014/23, gli Stati membri dovevano mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva stessa entro il 18 aprile 2016.

- 13 Dall'articolo 54, secondo comma, di detta direttiva risulta che quest'ultima non si applica all'aggiudicazione di concessioni per le quali è stata presentata un'offerta o che sono state aggiudicate prima del 17 aprile 2014.

### ***Diritto spagnolo***

- 14 La direttiva 2006/123 è stata trasposta nel diritto spagnolo con la Ley 17/2009 sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (legge 17/2009 sul libero accesso alle attività di servizi e loro esercizio), del 23 novembre 2009 (BOE n. 283, del 24 novembre 2009, p. 99570). L'articolo 3 di tale legge prevede che il «servizio» è «qualsiasi attività economica non salariata di cui all'articolo 50 [CE] fornita normalmente dietro retribuzione». L'articolo 5 della stessa legge indica inoltre che l'accesso a un'attività di servizio può essere sottoposto ad autorizzazione qualora siano soddisfatti tre requisiti: non discriminazione, necessità e proporzionalità.
- 15 Ai sensi della Ley 17/2005 por la que se regula el permiso y la licencia de conducción por puntos y se modifica el texto articulado de la ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial (legge 17/2005 che disciplina la patente di guida e la licenza di conducente a punti e modifica la legge sul traffico, la circolazione dei veicoli a motore e la sicurezza stradale), del 19 luglio 2005 (BOE n. 172, del 20 luglio 2005, pag. 25781), l'aggiudicazione di un corso di sensibilizzazione e di rieducazione stradale per il recupero dei punti sulla patente deve essere effettuata mediante una concessione di servizio pubblico.
- 16 L'Orden INT/2596/2005 por la que se regulan los cursos de sensibilización y réeducación vial para los titulares de un permiso licencia de conducción (decreto INT/2596/2005 relativo ai corsi di sensibilizzazione e di rieducazione alla sicurezza stradale per i titolari di una patente o di una licenza di guida), del 28 luglio 2005 (BOE n. 190, del 10 agosto 2005, pag. 28083), attua la legge di cui al punto precedente di questa sentenza. Conformemente al suo paragrafo 12, il controllo e l'ispezione di tali corsi di sensibilizzazione e di rieducazione stradale devono essere effettuati conformemente alle prescrizioni tecniche stabilite nel contratto di concessione di servizio pubblico di cui trattasi. Tuttavia, tale paragrafo 12 precisa che la Dirección General de Tráfico (direzione generale della circolazione, Spagna), direttamente o tramite i suoi servizi, può esaminare i corsi di recupero parziale di punti di patente e quelli di recupero della patente di guida o della licenza del conducente, nonché ispezionare i centri che forniscono tali corsi.

### **Procedimento principale e questione pregiudiziale**

- 17 La direzione generale del traffico indicava la gara d'appalto intitolata «Concessione della gestione di corsi di sensibilizzazione e di rieducazione stradale per il recupero dei crediti delle patenti di guida: cinque lotti». Tale gara d'appalto riguardava i corsi che i conducenti dovevano seguire per recuperare i punti della loro patente di guida perduti a seguito di infrazioni stradali.
- 18 Il contratto oggetto della gara d'appalto si configurava come contratto di concessione di servizio pubblico. A tal fine, l'intero territorio nazionale – ad eccezione della Catalogna e dei Paesi Baschi – era stato suddiviso in cinque zone, ciascuna corrispondente a uno dei cinque lotti della gara d'appalto. Al termine della procedura, l'aggiudicatario di ciascuno dei lotti era l'unica entità autorizzata a dispensare detti corsi di sensibilizzazione e di rieducazione stradale nella zona geografica corrispondente.
- 19 L'Audica ha contestato la gara d'appalto di cui trattasi dinanzi al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (organo amministrativo centrale per i ricorsi in materia contrattuale, Spagna), in quanto l'aggiudicazione degli stessi corsi di sensibilizzazione e di rieducazione stradale mediante contratti di concessione di servizio pubblico era contraria alla libera prestazione di servizi.
- 20 Con decisione del 23 gennaio 2015, l'organo amministrativo centrale per i ricorsi in materia contrattuale ha respinto il ricorso dell'Audica. Quest'ultima ha successivamente proposto un ricorso amministrativo contenzioso avverso tale decisione dinanzi alla Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (sezione del contenzioso amministrativo della Corte centrale, Spagna).

- 21 Nel procedimento, l'amministrazione generale e la CNAE si sono presentate come convenute, con la precisazione che la CNAE aveva partecipato alla procedura di gara di cui trattasi e che il pubblico ministero è intervenuto a sostegno dell'Audica.
- 22 Con sentenza del 28 novembre 2018, tale giudice ha accolto il summenzionato ricorso amministrativo contenzioso e ha annullato la decisione dell'organo amministrativo centrale per i ricorsi in materia contrattuale, del 23 gennaio 2015, nonché il bando di gara di cui al procedimento principale. Secondo detto giudice, sebbene i corsi di sensibilizzazione e di rieducazione stradale per il recupero di punti sulla patente di guida costituiscano un servizio di interesse economico generale, ai sensi dell'articolo 14 TFUE, l'obbligo di attribuire una concessione di servizio pubblico sarebbe sproporzionato e non potrebbe essere giustificato. Vi sarebbero, in particolare, altri mezzi con i quali sarebbe possibile ottenere lo stesso risultato, senza rimettere in discussione la concorrenza tra i prestatori di servizi che possono esercitare l'attività di cui trattasi.
- 23 L'amministrazione generale e la CNAE hanno proposto ricorso per cassazione avverso tale sentenza dinanzi al Tribunal Supremo (Corte suprema, Spagna), che è il giudice del rinvio.
- 24 Il giudice del rinvio condivide i dubbi espressi dinanzi ad esso dal pubblico ministero quanto alla compatibilità, segnatamente con la direttiva 2006/123, dell'assegnazione di corsi di sensibilizzazione e di rieducazione stradale per il recupero di punti sulla patente di guida mediante una concessione di servizio pubblico. Tuttavia, tale giudice ritiene che non sia inconferente l'argomento dell'amministrazione generale secondo cui non sarebbe possibile comparare utilmente la formazione iniziale proposta dalle autoscuole con tali corsi di sensibilizzazione e di rieducazione stradali. Esisterebbe una differenza qualitativa tra questi due tipi di corsi. Contrariamente a detti corsi di sensibilizzazione e di rieducazione stradale, la formazione iniziale non si rivolgerebbe a persone che hanno violato le norme della circolazione stradale. Il conseguimento della patente di guida richiederebbe, inoltre, di superare con successo un esame che non è gestito dalle stesse autoscuole.
- 25 Tale giudice precisa che, in forza dell'attuale normativa spagnola, le autoscuole sono soggette ad una semplice autorizzazione amministrativa. Tale assoggettamento delle autoscuole al controllo dell'amministrazione non limiterebbe tuttavia l'accesso all'attività di cui trattasi, né il numero di autoscuole. Pertanto, se fosse ammessa l'analogia tra la formazione iniziale e i suddetti corsi di sensibilizzazione e di rieducazione stradale, sarebbe allora lecito chiedersi per quale ragione il legislatore spagnolo non abbia assoggettato l'offerta di detti corsi ad un semplice regime di autorizzazione amministrativa, anziché qualificarla come servizio pubblico che deve essere fornito mediante una concessione.
- 26 In tale contesto, il Tribunal Supremo (Corte suprema) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se sia compatibile con la [direttiva 2006/123] – o, se del caso, con altre disposizioni o principi del diritto dell'Unione europea – la norma nazionale secondo cui l'aggiudicazione dei corsi di sensibilizzazione e di rieducazione stradale per il recupero dei punti della patente deve avvenire mediante la concessione di un servizio pubblico».

### **Sulla questione pregiudiziale**

- 27 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il diritto dell'Unione, e segnatamente l'articolo 15 della direttiva 2006/123, debba essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale secondo la quale l'aggiudicazione dei corsi di sensibilizzazione e di rieducazione stradale per il recupero dei punti della patente di guida deve essere effettuata mediante una concessione di servizio pubblico.
- 28 Per rispondere utilmente a tale questione, occorre verificare, in primo luogo, se l'erogazione di corsi di sensibilizzazione e di rieducazione stradale per il recupero dei punti della patente di guida rientri nella sfera di applicazione ratione materiae della direttiva 2006/123.

- 29 A tal riguardo, occorre ricordare, anzitutto, che la direttiva 2006/123 si applica ai servizi forniti dai prestatori stabiliti in uno Stato membro. L'articolo 4, punto 1, di tale direttiva precisa che, ai fini di quest'ultima, costituisce un «servizio» qualsiasi attività economica non salariata, svolta normalmente dietro retribuzione.
- 30 Nel caso di specie, occorre considerare, al pari del giudice del rinvio, che l'erogazione dei corsi di sensibilizzazione e di rieducazione stradale per il recupero dei punti della patente di guida per mezzo di una concessione ricade in tale nozione di «servizio», dal momento che un contratto di concessione consente al concessionario di erogare i corsi di cui trattasi a titolo oneroso. Tale attività si riferisce, peraltro, a un'organizzazione stabile a partire dalla quale viene effettivamente svolta la fornitura di servizi.
- 31 A tale titolo, conformemente alla definizione della nozione di «stabilimento» di cui all'articolo 4, punto 5, della direttiva 2006/123 e come indicato dall'avvocato generale, in sostanza, al paragrafo 23 delle sue conclusioni, detta attività rientra nell'ambito di applicazione delle disposizioni di tale direttiva relative alla libertà di stabilimento.
- 32 Inoltre, conformemente all'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2006/123, sono esclusi dalla sfera di applicazione *ratione materiae* di quest'ultima i servizi nel settore dei trasporti, fermo restando che, in forza dell'articolo 58, paragrafo 1, TFUE, la libera prestazione dei servizi in materia di trasporti è specificamente disciplinata dal titolo VI del Trattato FUE.
- 33 Secondo giurisprudenza costante, la nozione di «servizi nel settore dei trasporti» ricomprende non solo qualsiasi atto fisico di trasferimento di persone o di beni da un luogo a un altro per mezzo di un veicolo, di un aeromobile o di un'imbarcazione, ma anche qualsiasi servizio intrinsecamente connesso a un atto di questo tipo (v., in tal senso, sentenze del 20 dicembre 2017, *Asociación Profesional Elite Taxi*, C-434/15, EU:C:2017:981, punto 41, e del 15 ottobre 2015, *Grupo Itevelesa e a.*, C-168/14, EU:C:2015:685, punto 46).
- 34 In tale contesto, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 31 delle sue conclusioni, è dunque necessario distinguere tra, da un lato, i servizi intrinsecamente connessi all'atto fisico di spostare persone o beni da un luogo all'altro con un mezzo di trasporto e, dall'altro, i servizi che ricadono nella sfera di applicazione di tale direttiva, in quanto il loro scopo primario non è lo spostamento di persone o di beni.
- 35 Per poter effettuare detta distinzione, occorre tener conto dell'oggetto principale del servizio in parola (v., in tal senso, sentenza del 1° ottobre 2015, *Trijber e Harmsen*, C-340/14 e C-341/14, EU:C:2015:641, punto 51).
- 36 Pertanto, conformemente al considerando 33 della direttiva 2006/123, rientrano in particolare in tale direttiva i servizi di noleggio di auto, le agenzie di viaggi e i servizi ai consumatori nel settore del turismo, comprese le guide turistiche.
- 37 Inoltre, dal punto 2.1.2 del manuale relativo all'attuazione della direttiva «servizi» risulta che l'eccezione di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2006/123 non dovrebbe estendersi, segnatamente, ai servizi di scuola guida.
- 38 Orbene, come osservato dall'avvocato generale al paragrafo 34 delle sue conclusioni, al pari dei servizi di scuola guida di cui al punto precedente della presente sentenza, l'oggetto principale dei corsi di sensibilizzazione e di rieducazione stradale per il recupero dei punti della patente di guida consiste nel formare il beneficiario ad una guida prudente e responsabile, e non di trasportarlo.
- 39 È vero che, come sottolineato in particolare dal governo dei Paesi Bassi, la Corte ha dichiarato che rientrano nell'eccezione di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2006/123 le attività dei centri di controllo tecnico (sentenza del 15 ottobre 2015, *Grupo Itevelesa e a.*, C-168/14, EU:C:2015:685, punto 54).

- 40 Tali attività costituiscono tuttavia una condizione preliminare e indispensabile per l'esercizio dell'attività principale che è il trasporto. Tuttavia, a differenza di queste ultime, che sono esercitate direttamente su un veicolo come mezzo di trasporto, le norme giuridiche che disciplinano l'ottenimento o la conservazione di una patente di guida stabiliscono le condizioni alle quali una persona può guidare un certo tipo di mezzo di trasporto e sono quindi, in quanto tali, legate alla persona, piuttosto che al veicolo stesso.
- 41 Pertanto, si deve concludere che l'erogazione di corsi di sensibilizzazione e di rieducazione stradale per il recupero dei punti della patente di guida non può rientrare nell'eccezione di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2006/123.
- 42 In secondo luogo, occorre verificare se un altro strumento del diritto dell'Unione, come la direttiva 2014/23, la cui applicabilità è stata oggetto di discussione tra le parti nel procedimento principale in occasione dell'udienza dibattimentale, incida sull'applicabilità della direttiva 2006/123 in circostanze come quelle di cui al procedimento principale.
- 43 Infatti, conformemente all'articolo 9, paragrafo 3, della direttiva 2006/123, gli articoli da 9 a 13 di quest'ultima non si applicano agli aspetti dei regimi di autorizzazione disciplinati direttamente o indirettamente da altri strumenti dell'Unione, quali la direttiva 2014/23.
- 44 Orbene, l'applicabilità di quest'ultima direttiva presuppone che siano soddisfatte varie condizioni cumulative.
- 45 Per quanto riguarda, anzitutto, l'ambito di applicazione *ratione materiae* della direttiva 2014/23, il servizio interessato deve rivestire, conformemente all'articolo 1, paragrafo 1, di tale direttiva, la forma di una concessione, ove la «concessione di servizi», è definita, all'articolo 5, punto 1, lettera b), della stessa, come un «contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più amministrazioni aggiudicatrici o uno o più enti aggiudicatori affidano la fornitura e la gestione di servizi (...) ad uno o più operatori economici, ove il corrispettivo consista unicamente nel diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o in tale diritto accompagnato da un prezzo».
- 46 Nel caso di specie, dal fascicolo di cui dispone la Corte risulta che i corsi di sensibilizzazione e di rieducazione stradale per il recupero dei punti della patente di guida devono essere forniti in forza di una concessione di servizio pubblico che riguarda una zona geografica e che verte sulla fornitura di un servizio particolare in tale zona. Peraltro, tale concessione mira a trasferire il diritto di fornire i corsi di cui trattasi dell'amministrazione aggiudicatrice a ciascun concessionario. Si deve quindi ritenere che le concessioni di servizi pubblici di cui trattasi nel procedimento principale rientrino nell'ambito di applicazione *ratione materiae* della direttiva 2014/23.
- 47 Per quanto riguarda, poi, l'applicabilità *ratione temporis* della direttiva 2014/23, risulta dall'articolo 54, secondo comma, di quest'ultima, che la concessione di cui trattasi deve essere stata oggetto di un'offerta o deve essere stata attribuita dopo il 17 aprile 2014.
- 48 Orbene, occorre rilevare che la CNAE e il governo spagnolo sostengono che le concessioni di cui trattasi nel procedimento principale sono state oggetto di un'offerta presentata prima del 18 aprile 2016, data che, conformemente all'articolo 51, paragrafo 1, della direttiva 2014/23, è la data di scadenza del termine di trasposizione di quest'ultima nel diritto nazionale. Tale offerta sarebbe stata quindi presentata in una data in cui il regime giuridico nazionale precedentemente applicabile era ancora in vigore e in cui tale direttiva non era stata integrata in tale diritto.
- 49 A tal riguardo, la Corte ha dichiarato, in una causa in cui un'offerta era stata esclusa dalla procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico prima della data di scadenza del termine per la trasposizione della direttiva rilevante e prima che quest'ultima fosse stata integrata nel diritto nazionale, che sarebbe stato contrario al principio della certezza del diritto applicare tale direttiva, dal momento che la decisione contro la quale si lamentava una violazione del diritto dell'Unione era stata adottata prima di tale data (sentenza del 15 ottobre 2009, *Hochtief e Linde-Kca-Dresden*, C-138/08, EU:C:2009:627, punti 28 e 29 e giurisprudenza ivi citata).

- 50 In tali circostanze, fatte salve le verifiche che spetterà al giudice del rinvio effettuare, la direttiva 2014/23 non sembra essere applicabile *ratione temporis* al procedimento principale, in quanto le concessioni di cui al procedimento principale sembrano essere state oggetto di un'offerta prima della scadenza del termine di trasposizione di tale direttiva e quest'ultima non era ancora stata integrata nel diritto spagnolo.
- 51 Infine, occorre precisare che, anche supponendo che la direttiva 2014/23 si applichi *ratione temporis* alla controversia di cui al procedimento principale, occorrerebbe inoltre che il contratto di concessione di cui trattasi abbia, conformemente all'articolo 8, paragrafo 1, di quest'ultima, un valore pari o superiore a EUR 5 186 000.
- 52 Sebbene spetti, in definitiva, al giudice del rinvio verificare se tale condizione sia soddisfatta nel caso di specie, occorre osservare che, sulla base delle informazioni fornite dalla CNAE, dal governo spagnolo e dalla Commissione europea in udienza, il valore del contratto di cui trattasi nel procedimento principale sembra essere inferiore a tale importo.
- 53 Pertanto, occorre partire dalla premessa che la direttiva 2014/23 non si applichi ai fatti della causa principale. Ne consegue che il capo III della direttiva 2006/123 è applicabile anche se, come nel caso di specie, si tratta di una situazione puramente interna, vale a dire una situazione i cui elementi rilevanti si collocano tutti all'interno di un solo Stato membro (v., in tal senso, sentenza del 22 settembre 2020, *Cali Apartments*, C-724/18 e C 727/18, EU:C:2020:743, punti 55 e 56).
- 54 Occorre quindi esaminare, in terzo luogo, se una normativa nazionale secondo la quale l'aggiudicazione dei corsi di sensibilizzazione e di rieducazione stradale per il recupero dei punti della patente di guida deve essere effettuata mediante una concessione di servizio pubblico sia compatibile con l'articolo 15 della direttiva 2006/123.
- 55 Tale articolo, che figura all'interno del capo III di quest'ultima, verte sui requisiti imposti dal sistema giuridico di uno Stato membro che sono soggetti alla sua valutazione. Occorre pertanto stabilire, anzitutto, se una siffatta normativa rientri in una delle categorie di «requisiti» di cui al detto articolo.
- 56 Nel caso di specie, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che, conformemente alla normativa di cui trattasi nel procedimento principale, un solo concessionario è autorizzato a fornire corsi di sensibilizzazione e di rieducazione stradale per il recupero di punti di patente di guida in ciascuna delle cinque aree geografiche precedentemente delimitate su tutto il territorio nazionale interessato, ad esclusione della Catalogna e del Paese Basco. Una volta aggiudicato l'appalto, il concessionario esercita un controllo esclusivo sulla zona per la quale è titolare di una concessione di servizi pubblici, mentre nessun altro prestatore è ammesso a fornire tali servizi in detta zona.
- 57 Orbene, dall'articolo 15, paragrafo 1 e paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2006/123 risulta che i limiti quantitativi o territoriali all'esercizio di un'attività di servizi costituiscono requisiti ai sensi di tale direttiva quando impongono, segnatamente, limiti quanto al numero di operatori autorizzati a stabilirsi in un determinato Stato membro o una limitazione relativa al rispetto di una distanza geografica minima tra prestatori.
- 58 Tenuto conto della descrizione della normativa nazionale di cui trattasi, di cui al punto 56 della presente sentenza, occorre considerare che essa costituisce al contempo una restrizione quantitativa e territoriale, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2006/123.
- 59 Una siffatta limitazione alla libertà di stabilimento è autorizzata solo se essa è compatibile con le condizioni enunciate all'articolo 15, paragrafo 3, di tale direttiva. Essa deve essere non discriminatoria, necessaria e proporzionata.
- 60 Per quanto riguarda, in primo luogo, il rispetto del requisito di «non discriminazione», enunciato all'articolo 15, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2006/123, è sufficiente rilevare, al pari di tutte le parti che hanno presentato osservazioni, che la normativa nazionale in questione si applica senza discriminazioni a tutti i prestatori che intendano fornire il servizio di cui trattasi nel procedimento principale.

- 61 Per quanto riguarda, in secondo luogo, la questione se tale misura sia giustificata da un motivo imperativo di interesse generale, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 3, lettera b), della direttiva 2006/123, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che tale misura è concepita per migliorare la sicurezza stradale facilitando l'accesso ai centri di formazione per i conducenti che hanno perso punti sulla loro patente di guida. Si tratta, in tal caso, conformemente all'articolo 4, punto 8, della direttiva 2006/123, letto alla luce del considerando 40 di quest'ultima e di una giurisprudenza costante della Corte, di un motivo imperativo di interesse generale idoneo a giustificare restrizioni alla libertà di stabilimento (v., in tal senso, sentenza del 15 ottobre 2015, Grupo Itevelesa e a., C-168/14, EU:C:2015:685, punto 74 e giurisprudenza ivi citata).
- 62 Per quanto riguarda, in terzo luogo, la questione se una siffatta misura sia proporzionata all'obiettivo di interesse generale perseguito, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 3, lettera c), della direttiva 2006/123, occorre rilevare che una misura nazionale restrittiva della libertà di stabilimento che persegue un obiettivo di interesse generale può essere ammessa solo a condizione che sia idonea a garantirne la realizzazione e non ecceda quanto necessario per conseguirlo (v., per analogia, sentenza del 1° ottobre 2015, Trijber e Harmsen, C-340/14 e C-341/14, EU:C:2015:641, punto 70).
- 63 Spetta, in ultima analisi, al giudice nazionale, unico competente nell'accertamento dei fatti della controversia principale, verificare se una misura risponda a tali requisiti. Tuttavia, la Corte, chiamata a fornire al giudice nazionale una risposta utile, è competente a fornirgli indicazioni ricavate dagli atti del procedimento principale nonché dalle osservazioni scritte ed orali ad esso sottoposte, in modo da consentire al giudice medesimo di decidere (v., in tal senso, sentenza del 1° ottobre 2015, Trijber e Harmsen, C-340/14 e C-341/14, EU:C:2015:641, punto 71 e giurisprudenza citata).
- 64 Per quanto riguarda, da un lato, l'idoneità della misura a conseguire l'obiettivo di migliorare la sicurezza stradale, dagli elementi forniti alla Corte risulta che la misura di cui trattasi nella causa principale mira a garantire che esista almeno un operatore incaricato di esercitare l'attività di cui trattasi in ciascuna delle cinque zone situate su tutto il territorio rilevante.
- 65 Una siffatta misura risulta tale da conseguire l'obiettivo perseguito ove sia intesa a garantire l'accesso dei conducenti a centri di formazione su tutto il territorio rilevante, anche nelle regioni geograficamente isolate o altrimenti svantaggiate (v., per analogia, sentenze del 10 marzo 2009, Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, punti 51 e 52, nonché del 1° giugno 2010, Blanco Pérez e Chao Gómez, C-570/07 e C-571/07, EU:C:2010:300, punto 70).
- 66 Per quanto riguarda, dall'altro lato, la questione se la misura di cui trattasi nel procedimento principale ecceda quanto necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito, occorre rilevare che tale misura costituisce una limitazione importante alla libertà di stabilimento, poiché essa impone la divisione del territorio rilevante in cinque grandi zone in ciascuna delle quali un solo prestatore è ammesso a fornire il servizio di cui trattasi.
- 67 Come ha osservato l'avvocato generale nei paragrafi da 84 a 86 delle sue conclusioni, sembrerebbe che esistano misure meno restrittive di quella in questione che permetterebbero di conseguire l'obiettivo perseguito. Inoltre, come è stato esposto dinanzi al giudice del rinvio, non è neppure escluso che tale obiettivo possa essere conseguito mediante un regime di autorizzazione amministrativa, piuttosto che ricorrere a un servizio pubblico che deve essere fornito mediante una concessione.
- 68 In quarto luogo, non si può escludere che il giudice del rinvio consideri, in esito al suo esame, che l'erogazione di corsi di sensibilizzazione e di rieducazione stradale per il recupero dei punti della patente di guida costituisca un compito connesso ad un servizio di interesse economico generale. Ciò avviene, ai sensi del considerando 70 della direttiva 2006/123, se il servizio di cui trattasi nel procedimento principale è fornito in adempimento di una specifica missione di servizio pubblico affidata al prestatore dallo Stato membro interessato.
- 69 In tale ipotesi, detto servizio rientrerebbe quindi nell'ambito di applicazione dell'articolo 15, paragrafo 4, di tale direttiva. Di conseguenza, la compatibilità con il diritto dell'Unione della misura di cui

trattasi nel procedimento principale dovrebbe essere valutata alla luce della norma specifica contenuta in tale disposizione.

70 Tale norma specifica prevede che le norme sancite all'articolo 15, paragrafi da 1 a 3, della direttiva 2006/123 si applichino alla normativa nazionale di cui trattasi nel settore dei servizi di interesse economico generale solo in quanto l'applicazione di tali paragrafi non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione affidata.

71 La Corte ha precisato, a tal riguardo, che l'articolo 15, paragrafo 4, di detta direttiva non osta a che una misura nazionale imponga una limitazione territoriale, purché tale limitazione sia necessaria all'esercizio della specifica missione dei prestatori del servizio di interesse economico generale di cui trattasi in condizioni economicamente sostenibili e proporzionata a tale esercizio (v., in tal senso, sentenza del 23 dicembre 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, punto 73).

72 Orbene, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 100 delle sue conclusioni, non è escluso che si possa dimostrare che una divisione del territorio rilevante in un numero maggiore di aree geografiche rispetto alle cinque definite contribuirebbe a facilitare la prestazione dei servizi in questione nel procedimento principale in zone meno attraenti. In tali circostanze, la divisione territoriale nonché il limite quantitativo imposti da una misura come quella di cui trattasi nel procedimento principale non apparirebbero necessari all'adempimento della specifica missione di cui trattasi in condizioni economicamente sostenibili.

73 Spetterà tuttavia al giudice del rinvio esaminare e prendere in considerazione la portata esatta degli obblighi di servizio pubblico imposti, eventualmente, ai concessionari dei corsi di sensibilizzazione e di rieducazione stradale per il recupero dei punti della patente di guida e prevedere se un regime meno restrittivo possa impedire l'offerta del servizio pubblico interessato a condizioni economicamente sostenibili.

74 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla questione sollevata dichiarando che l'articolo 15 della direttiva 2006/123 deve essere interpretato nel senso che tale disposizione osta a una normativa nazionale secondo la quale l'aggiudicazione dei corsi di sensibilizzazione e di rieducazione stradale per il recupero dei punti della patente di guida deve essere effettuata mediante una concessione di servizio pubblico, nei limiti in cui tale normativa eccede quanto necessario per conseguire l'obiettivo di interesse generale perseguito, ossia il miglioramento della sicurezza stradale.

### **Sulle spese**

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

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

**L'articolo 15 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno,**

**deve essere interpretato nel senso che:**

**tale disposizione osta a una normativa nazionale secondo la quale l'aggiudicazione dei corsi di sensibilizzazione e di rieducazione stradale per il recupero dei punti della patente di guida deve essere effettuata mediante una concessione di servizio pubblico, nei limiti in cui tale normativa eccede quanto necessario per conseguire l'obiettivo di interesse generale perseguito, ossia il miglioramento della sicurezza stradale.**

Firme

---

\* Lingua processuale: lo spagnolo.