

9 luglio 2026 (*)

« Rinvio pregiudiziale – Trasporti – Servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia – Regolamento (CE) n. 1370/2007 – Articolo 5, paragrafi 1 e 2 – Aggiudicazione diretta di un contratto di servizio pubblico di trasporto di passeggeri a un operatore interno – Condizioni – Regime applicabile – Direttiva 2014/23/UE – Aggiudicazione di contratti di concessione – Articolo 5, punto 1 – Nozione di “concessione di servizi” – Trasferimento di un rischio operativo – Direttiva 2014/24/UE – Aggiudicazione di appalti pubblici – Articolo 12 – Nozione di “controllo analogo a quello esercitato da un’amministrazione aggiudicatrice sui propri servizi” – Normativa nazionale che limita l’aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico a un operatore interno – Compatibilità con il diritto dell’Unione »

Nella causa C-856/24,

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 10 dicembre 2024, pervenuta in cancelleria l’11 dicembre 2024, nel procedimento

Sad Trasporto Locale SpA

contro

Provincia autonoma di Bolzano,

nei confronti di:

Società Autobus Servizi d’Area (SASA) SpA – AG,

Agenzia per i procedimenti e la vigilanza in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (ACP),

Strutture Trasporto Alto Adige (STA) – SpA,

LiBUS – Consorzio dei concessionari di linea della Provincia autonoma di Bolzano,

LA CORTE (Ottava Sezione),

composta da O. Spineanu-Matei, presidente di sezione, S. Rodin e N. Piçarra (relatore), giudici,

avvocato generale: A. Rantos

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Sad Trasporto Locale SpA, da G.A. Giuffrè e G. Greco, avvocati;
- per la Provincia autonoma di Bolzano, da P. Mantini, P. Pignatta, L. Plancker e A. Roilo, avvocati;
- per il governo italiano, da S. Fiorentino, in qualità di agente, assistito da A. Lipari e P. Palmieri, avvocati dello Stato;
- per il governo ceco, da J. Vláčil, M. Smolek e L. Halajová, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da P.A. Messina, K. Walkerová e G. Wils, in qualità di agenti,

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

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull’interpretazione dell’articolo 5, paragrafi 1 e 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 (GU 2007, L 315, pag. 1), come modificato dal regolamento (UE) 2016/2338 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016 (GU 2016, L 354, pag. 22) (in prosieguo: il «regolamento n. 1370/2007»).

- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Sad Trasporto Locale SpA, società di diritto italiano (in prosieguo: la «SAD»), e la Provincia autonoma di Bolzano (Italia; in prosieguo: l'«autorità competente») in merito alla legittimità dell'aggiudicazione diretta a un operatore interno di quest'ultima, vale a dire la Società Autobus Servizi D'Area (SASA) SpA – AG, di un contratto di servizio pubblico di trasporto di passeggeri con autobus.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Regolamento n. 1370/2007

- 3 I considerando 6 e 18 del regolamento n. 1370/2007 sono così formulati:

«(6) Molti Stati membri hanno adottato una legislazione che prevede la concessione di diritti di esclusiva e la stipulazione di contratti di servizio pubblico, almeno per una parte del loro mercato dei trasporti pubblici, sulla base di procedure di aggiudicazione eque e trasparenti. Di conseguenza, gli scambi fra Stati membri sono notevolmente aumentati e numerosi operatori di servizio pubblico stanno adesso fornendo servizi di trasporto pubblico di passeggeri in più di uno Stato membro. (...)

(...)

(18) Fatte salve le pertinenti disposizioni della legislazione nazionale, ogni autorità locale o, in assenza di questa, ogni autorità nazionale può decidere se fornire essa stessa i servizi pubblici di trasporto di passeggeri nel suo territorio o se affidarli a un operatore interno senza ricorrere a procedure di gara. Tuttavia, per garantire eque condizioni di concorrenza, questa facoltà di autoprestazione deve essere soggetta a controlli rigorosi. (...)».

- 4 Ai sensi dell'articolo 2 di tale regolamento, intitolato «Definizioni»:

«Ai fini del presente regolamento si intende per:

(...)

- 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;
- j) “operatore interno”: un soggetto giuridicamente distinto dall'autorità competente, sul quale quest'ultima o, nel caso di un gruppo di autorità, almeno una di esse, esercita un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi.

(...))».

- 5 L'articolo 5 di detto regolamento, intitolato «Aggiudicazione di contratti di servizio pubblico», prevede quanto segue:

«1. I contratti di servizio pubblico sono aggiudicati conformemente alle norme previste nel presente regolamento. Tuttavia, i contratti di servizio o i contratti di servizio pubblico di cui alle direttive [2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE (GU 2014, L 94, pag. 243),] o [2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE (GU 2014, L 94, pag. 65),] per la fornitura di servizi di trasporto di passeggeri con autobus o tram sono aggiudicati secondo le procedure di cui a dette direttive, qualora tali contratti non assumano la forma di contratti di concessione di servizi quali definiti in dette direttive. Se i contratti devono essere aggiudicati a norma delle direttive [2014/25] o [2014/24], le disposizioni dei paragrafi da 2 a 6 del presente articolo non si applicano.

2. A meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale, le autorità competenti a livello locale, si tratti o meno di un'autorità singola o di un gruppo di autorità che forniscono servizi integrati di trasporto pubblico di passeggeri, hanno facoltà di fornire esse stesse servizi di trasporto pubblico di passeggeri o di procedere all'aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico a un soggetto giuridicamente distinto su cui l'autorità competente a livello locale, o, nel caso di un gruppo di autorità, almeno una di esse, esercita un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi.

(...)

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 3 *bis*, 4, 4 *bis*, 4 *ter*, 5 e 6. La procedura di gara è equa, aperta a tutti gli operatori e rispetta i principi di trasparenza e di non discriminazione. (...)».

Direttiva 2014/23/UE

6 L'articolo 5, punto 1, della direttiva n. 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), contiene la seguente definizione:

«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):
 - a) “concessione di lavori”: un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più amministrazioni aggiudicatrici o uno o più enti aggiudicatori affidano l'esecuzione di lavori ad uno o più operatori economici, ove il corrispettivo consista unicamente nel diritto di gestire i lavori oggetto del contratto o in tale diritto accompagnato da un prezzo;
 - 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.

L'aggiudicazione di una concessione di lavori o di servizi comporta il trasferimento al concessionario di un rischio operativo legato alla gestione dei lavori o dei servizi, comprendente un rischio sul lato della domanda o sul lato dell'offerta, o entrambi. Si considera che il concessionario assuma il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita al concessionario comporta una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subito dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile».

Direttiva 2014/24

7 L'articolo 12 della direttiva 2014/24, intitolato «Appalti pubblici tra enti nell'ambito del settore pubblico», al paragrafo 3, così dispone:

«Un'amministrazione aggiudicatrice che non eserciti su una persona giuridica di diritto privato o pubblico un controllo ai sensi del paragrafo 1 può nondimeno aggiudicare un appalto pubblico a tale persona giuridica senza applicare la presente direttiva quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- a) l'amministrazione aggiudicatrice esercita congiuntamente con altre amministrazioni aggiudicatrici un controllo sulla persona giuridica di cui trattasi analogo a quello da esse esercitato sui propri servizi;
- b) oltre l'80% delle attività di tale persona giuridica sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dalle amministrazioni aggiudicatrici controllanti o da altre persone giuridiche controllate dalle amministrazioni aggiudicatrici di cui trattasi; e
- c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

(...)».

Diritto italiano

8 Il decreto legislativo del 18 aprile 2016, n. 50 – Codice dei contratti pubblici (supplemento ordinario alla GURI n. 91, del 19 aprile 2016), nella versione applicabile al procedimento principale (in prosieguo: il «CCP»), all'articolo 18, comma 1, lettera a), prevede quanto segue:

«Le disposizioni del presente codice non si applicano (...) alle concessioni di servizi di trasporto pubblico di passeggeri ai sensi del [regolamento n. 1370/2007]».

9 L'articolo 192, comma 2, del CCP così dispone:

«Ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

- 10 Con decisione del 27 ottobre 2020, l'autorità competente ha approvato l'aggiudicazione dei servizi di trasporto pubblico locale con autobus secondo un modello misto, ricorrendo a una procedura ad evidenza pubblica nonché, per quanto riguarda la rete di trasporto passeggeri qualificata come «ecosostenibile» dal punto di vista ambientale, ad un'aggiudicazione diretta alla SASA, il suo operatore interno.
- 11 La SAD ha contestato tale aggiudicazione dinanzi al Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino Alto Adige, sezione autonoma di Bolzano (Italia), sostenendo che, nelle circostanze del procedimento principale, l'autorità competente non poteva ricorrere all'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento n. 1370/2007. Secondo la SAD, il rapporto giuridico dell'autorità competente con la SASA, il suo operatore interno, non poteva essere qualificato come concessione in assenza di trasferimento a tale operatore del «rischio operativo». Inoltre, poiché una siffatta aggiudicazione diretta non rientrava nell'ambito di applicazione di tale regolamento, l'autorità competente era tenuta a rispettare l'obbligo di motivazione rafforzato previsto all'articolo 192, comma 2, del CCP, che le impone, in particolare, di dimostrare l'esistenza di un fallimento del mercato che giustifichi il ricorso a un'aggiudicazione diretta a un operatore interno.
- 12 Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino Alto Adige, sezione autonoma di Bolzano, ha respinto tale ricorso, dichiarando che l'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento n. 1370/2007 era applicabile a un'aggiudicazione diretta a un operatore interno come quella di cui trattasi nel procedimento principale e respingendo l'affermazione della SAD secondo cui tale disposizione consentiva una siffatta aggiudicazione solo a condizione che «un rischio operativo» fosse trasferito a tale operatore. In ogni caso, secondo tale giudice, il suddetto rischio è stato effettivamente trasferito alla SASA nelle circostanze del procedimento principale.
- 13 Inoltre, detto giudice ha dichiarato che l'articolo 192, comma 2, del CCP non si applicava, in forza del diritto dell'Unione, al settore del trasporto pubblico locale di passeggeri.
- 14 La SAD ha interposto appello avverso tale sentenza dinanzi al Consiglio di Stato (Italia), giudice del rinvio, ribadendo che il contratto di servizio pubblico di trasporto di passeggeri aggiudicato direttamente alla SASA non poteva essere qualificato come «contratto di concessione» in mancanza di trasferimento di un rischio operativo a quest'ultima e, pertanto, che l'aggiudicazione di tale contratto non era disciplinata dall'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento n. 1370/2007. In tali circostanze, l'obbligo di motivazione rafforzato previsto all'articolo 192, comma 2, del CCP sarebbe applicabile all'aggiudicazione diretta di cui trattasi nel procedimento principale, conformemente all'articolo 18, comma 1, lettera a), del CCP, da cui emergerebbe che esso si applica alle concessioni di servizi di trasporto pubblico di passeggeri che non rientrano nell'ambito di applicazione di tale regolamento.
- 15 Il giudice del rinvio si chiede, in primo luogo, se l'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento n. 1370/2007 si applichi indistintamente a qualsiasi aggiudicazione diretta a un operatore interno o, come sostiene la SAD, unicamente alle aggiudicazioni dirette che implicano il trasferimento del rischio operativo all'operatore interno. Esso precisa che la risposta che fornirà la Corte a tale questione gli consentirà di stabilire se l'aggiudicazione diretta di cui trattasi nel procedimento principale, decisa dall'autorità competente senza previa adozione di un atto concessorio formale espressamente volto a trasferire il rischio operativo alla SASA, il suo operatore interno, rientri o meno nell'ambito di applicazione di tale articolo 5, paragrafo 2.
- 16 Tale giudice riconosce che il paragrafo 1 di tale articolo 5 opera una distinzione tra, da un lato, l'aggiudicazione dei «contratti di concessione di servizi», soggetta alle disposizioni dei paragrafi da 2 a 6 di detto articolo 5, e, dall'altro, l'aggiudicazione dei «contratti di servizio» o dei «contratti di servizio pubblico», disciplinata dalle disposizioni delle direttive 2014/24 e 2014/25. Tuttavia, dato che tanto i contratti di concessione di servizi quanto i contratti di servizio implicano per propria natura uno scambio di impegni tra parti distinte sui piani sostanziale e formale, detto giudice dubita che un contratto di appalto o di concessione, in senso stretto, sia ipotizzabile in presenza di un'aggiudicazione diretta a un operatore interno. A suo avviso, tale operatore rimane una mera articolazione organizzativa dell'autorità competente, sulla quale ricadranno in definitiva le conseguenze economiche di una gestione negativa di detto operatore.
- 17 Lo stesso giudice ne deduce che la distinzione tra concessioni di servizi e contratti di servizi, quale stabilita all'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento n. 1370/2007, può applicarsi alle aggiudicazioni a un operatore sostanzialmente e formalmente distinto dall'autorità competente, ma non agli affidamenti a un operatore interno.
- 18 Sempre secondo il giudice del rinvio, è in ragione di tali importanti differenze intercorrenti tra l'aggiudicazione a un operatore esterno e l'aggiudicazione diretta a un operatore interno, «[differenze] percepibili anche in ordine alla natura della relazione instaurata tra le parti», che si pone il dubbio interpretativo relativo alla assoggettabilità di tutti i contratti di servizio pubblico di trasporto di passeggeri aggiudicati direttamente a un operatore interno alle previsioni di cui all'articolo 5, paragrafo 2, di tale regolamento, dubbio interpretativo al quale esso tende a rispondere in senso affermativo.
- 19 In secondo luogo, il giudice del rinvio si interroga sulla possibilità di applicare l'articolo 192, comma 2, del CCP nel procedimento principale. Secondo le sue spiegazioni, tale disposizione prevede un obbligo di motivazione rafforzato, subordinando l'aggiudicazione diretta di un contratto di servizio pubblico a un operatore interno a due condizioni cumulative, la prima che impone all'autorità competente di provare l'esistenza di un fallimento del mercato al quale l'aggiudicazione prevista consentirebbe di porre rimedio, e la seconda che richiede che tale autorità dimostri l'esistenza di benefici per la collettività derivanti specificamente da tale aggiudicazione diretta. Tale giudice aggiunge che detta disposizione ha lo scopo di contrastare il ricorso abusivo all'aggiudicazione diretta da parte delle amministrazioni e che, secondo il diritto nazionale, il ricorso al mercato è il principio e l'aggiudicazione diretta è l'eccezione.

- 20 Detto giudice aggiunge che la controversia di cui al procedimento principale solleva la questione specifica della compatibilità dell'articolo 192, comma 2, del CCP con l'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento n. 1370/2007. Esso si chiede se quest'ultima disposizione, nella parte in cui autorizza l'aggiudicazione diretta a un operatore interno «a meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale», consenta unicamente a quest'ultima di vietare il ricorso a una siffatta aggiudicazione, o se la autorizzi anche a limitare la possibilità di avvalersene.
- 21 Lo stesso giudice rileva che un'incompatibilità dell'articolo 192, comma 2, del CCP con il diritto dell'Unione escluderebbe in radice l'applicabilità di detta disposizione agli affidamenti disciplinati dal regolamento n. 1370/2007. In caso contrario, spetterebbe al giudice nazionale verificare se tale disposizione sia stata rispettata nelle circostanze del procedimento principale.
- 22 Alla luce di tali circostanze, il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) [s]e l'articolo 5, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 1370/2007, deve essere interpretato nel senso che la disciplina, di cui all'articolo 5, paragrafo 2, citato, dell'aggiudicazione diretta di un contratto di servizio pubblico di trasporto di passeggeri ad una società in-house richieda una verifica circa l'esistenza di un trasferimento del rischio operativo in capo all'operatore interno aggiudicatario e non si applichi laddove difetti detto trasferimento del rischio ovvero se la norma prescinda del tutto dalla analisi del trasferimento del rischio operativo per difetto di alterità della società in-house – connotata dal requisito del controllo analogo – rispetto all'amministrazione.
2. Se il diritto [dell'Unione] e, segnatamente, l'articolo 5, paragrafo 2, [del] regolamento [n. 1370/2007], con riguardo all'aggiudicazione diretta ad un operatore interno di un contratto di servizio pubblico di trasporto di passeggeri, nella parte in cui prevede che tale aggiudicazione sia possibile “a meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale”, osti ad una normativa nazionale, del tipo previsto dall'articolo 192, comma 2, [del CCP], la quale, pur non vietando del tutto il ricorso [a tale aggiudicazione diretta], lo ammette ma con limitazioni e, in particolare, consente alle amministrazioni di ricorrere a tale modello di affidamento solamente in presenza di una dimostrata situazione di fallimento del mercato e non sulla sola base di una valutazione di convenienza economico-amministrativa».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

- 23 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 5, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 1370/2007 debba essere interpretato nel senso che, affinché un'autorità competente possa decidere di aggiudicare direttamente un contratto di servizio pubblico di trasporto di passeggeri con autobus a un operatore interno, ai sensi dell'articolo 2, lettera j), di tale regolamento, una siffatta aggiudicazione debba comportare il trasferimento di un rischio operativo a tale operatore.
- 24 In primo luogo, conformemente all'articolo 5, paragrafo 1, prima frase, del regolamento n. 1370/2007, l'aggiudicazione dei contratti di servizio pubblico, ai sensi dell'articolo 2, lettera i), di tale regolamento, è, in linea di principio, disciplinata da detto regolamento.
- 25 Tuttavia, in deroga a tale principio, la seconda frase di tale paragrafo 1 prevede che, qualora, da un lato, un contratto riguardi servizi pubblici di trasporto di passeggeri con autobus o tram e, dall'altro, tale contratto non assuma la forma di un contratto di concessione di servizi, la sua aggiudicazione deve essere effettuata conformemente alle norme generali di aggiudicazione degli appalti pubblici istituite dalle direttive 2014/24 e 2014/25 (v., in tal senso, sentenze del 21 marzo 2019, Verkehrsbetrieb Hüttebräucker e Rhenus Veniro, C-266/17 e C-267/17, EU:C:2019:241, punto 81; dell'8 maggio 2019, Rhenus Veniro, C-253/18, EU:C:2019:386, punto 29, nonché del 13 febbraio 2025, Latvijas Sabiedriskais Autobuss, C-684/23, EU:C:2025:90, punto 40).
- 26 Qualora queste due condizioni siano soddisfatte, la terza frase di detto paragrafo 1 prevede che le norme speciali di aggiudicazione di cui ai paragrafi da 2 a 6 dell'articolo 5 del regolamento n. 1370/2007 non si applichino, mentre restano applicabili le altre disposizioni di tale regolamento (v., in tal senso, sentenza del 27 ottobre 2016, Hörmann Reisen, C-292/15, EU:C:2016:817, punto 41).
- 27 Dall'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento n. 1370/2007 emerge quindi che i contratti di servizio pubblico di trasporto di passeggeri con autobus o tram che assumono la forma di contratti di concessione di servizi di cui a tale disposizione sono aggiudicati secondo le norme stabilite da tale regolamento, tra cui, in particolare, l'articolo 5, paragrafo 2. Tale disposizione consente, a meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale, alle autorità competenti a livello locale di procedere all'aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico, ai sensi dell'articolo 2, lettera h), di detto regolamento, a un soggetto giuridicamente distinto su cui tale autorità esercita un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi, vale a dire a un operatore interno, ai sensi dell'articolo 2, lettera j), del medesimo regolamento, senza che sia previamente esperita una procedura di gara.
- 28 Tale differenza di regime si spiega con la circostanza che i contratti di servizio pubblico di trasporto di passeggeri con autobus o tram che non assumono la forma di contratti di concessione di servizi erano già soggetti, prima dell'adozione del regolamento n. 1370/2007, alle norme generali di aggiudicazione degli appalti pubblici previste dalla direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali (GU 2004, L 134, pag. 1), e dalla direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (GU 2004, L 134, pag. 114). Di conseguenza, non si è avvertita la necessità di una nuova regolamentazione per l'aggiudicazione di contratti di questo tipo

(v., in tal senso, sentenze del 21 marzo 2019, Verkehrsbetrieb Hüttebräucker e Rhenus Veniro, C-266/17 e C-267/17, EU:C:2019:241, punto 73, e del 13 febbraio 2025, Latvijas Sabiedriskais Autobuss, C-684/23, EU:C:2025:90, punto 41).

- 29 In secondo luogo, la definizione della nozione di «contratti di concessione di servizi», alla quale rinvia l'articolo 5, paragrafo 1, seconda frase, del regolamento n. 1370/2007, risulta dall'articolo 5, punto 1, primo comma, lettera b), della direttiva 2014/23. Ai sensi di quest'ultima disposizione, la nozione di «concessione di servizi» riguarda un contratto a titolo oneroso in virtù del quale un'amministrazione aggiudicatrice affida la fornitura e la gestione di servizi ad un operatore economico, ove il corrispettivo consista nel diritto di gestire i servizi di cui trattasi, eventualmente accompagnato da un prezzo.
- 30 In forza dell'articolo 5, punto 1, secondo comma, di tale direttiva, l'aggiudicazione di una concessione di servizi comporta il trasferimento al concessionario di un rischio operativo comprendente un rischio sul lato della domanda o sul lato dell'offerta, o entrambi, il che implica incertezza quanto alla possibilità di recuperare gli investimenti effettuati o i costi sostenuti per la gestione dei servizi.
- 31 Ne consegue che un appalto pubblico di servizi si distingue da una concessione di servizi a causa della natura del corrispettivo concesso all'aggiudicatario del contratto per i servizi da esso prestati. Il corrispettivo dell'aggiudicatario di un appalto pubblico consiste in un prezzo pagato dall'amministrazione aggiudicatrice, mentre il corrispettivo del concessionario consiste nel diritto di gestire il servizio oggetto della concessione, diritto che eventualmente può essere corredato di un prezzo. L'aggiudicazione di una concessione implica pertanto il trasferimento al concessionario di un rischio di gestione (sentenza del 1° agosto 2022, Roma Multiservizi e Rekeep, C-332/20, EU:C:2022:610, punto 61; v. anche, in tal senso, sentenza del 10 novembre 2022, SHARENGO, C-486/21, EU:C:2022:868, punto 60).
- 32 Né l'articolo 5, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 1370/2007, né l'articolo 5, punto 1, della direttiva 2014/23 si prestano ad un'interpretazione che prescinda dall'analisi del trasferimento del rischio operativo, per il motivo che l'operatore interno non potrebbe essere distinto dall'autorità competente, il che, di conseguenza, escluderebbe un siffatto trasferimento del rischio e impedirebbe la conclusione di un «contratto di concessione di servizi», ai sensi del combinato disposto di tali disposizioni.
- 33 Infatti, sebbene, ai sensi della definizione di cui all'articolo 2, lettera j), del regolamento n. 1370/2007, in combinato disposto con l'articolo 5, paragrafo 2, di tale regolamento, l'autorità competente eserciti sull'operatore interno un «controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi», ciò non toglie che tale operatore costituisce un «soggetto giuridicamente distinto». Orbene, il trasferimento di un rischio operativo rimane possibile tra due soggetti giuridici distinti nonostante l'esistenza di un controllo dell'uno sull'altro. Pertanto, l'aggiudicazione diretta di una concessione di servizi a un operatore interno conduce al trasferimento effettivo di un rischio operativo ogniquale tale operatore non abbia certezza quanto alla possibilità di recuperare gli investimenti effettuati o i costi sostenuti per la gestione dei servizi, come indicato al punto 30 della presente sentenza.
- 34 Tenuto conto della motivazione che precede, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 5, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 1370/2007 deve essere interpretato nel senso che, affinché un'autorità competente possa decidere di aggiudicare direttamente un contratto di servizio pubblico di trasporto di passeggeri con autobus a un operatore interno, ai sensi dell'articolo 2, lettera j), di tale regolamento, una siffatta aggiudicazione deve comportare il trasferimento di un rischio operativo a tale operatore.

Sulla seconda questione

Sulla ricevibilità

- 35 Il governo italiano ha espresso dubbi sulla ricevibilità della seconda questione per il motivo che il giudice del rinvio non avrebbe verificato se l'articolo 192, comma 2, del CCP fosse applicabile nelle circostanze del procedimento principale, il che renderebbe ipotetica la questione dell'incompatibilità di tale disposizione con l'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento n. 1370/2007.
- 36 Dalla domanda di pronuncia pregiudiziale emerge che il giudice del rinvio ha sollevato tale questione a causa dei suoi dubbi sulla compatibilità dell'obbligo di motivazione rafforzato, previsto all'articolo 192, comma 2, del CCP, con l'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento n. 1370/2007, in quanto tale obbligo limita la possibilità di ricorrere alle aggiudicazioni dirette a un operatore interno senza tuttavia vietarla totalmente.
- 37 Secondo una costante giurisprudenza, le questioni relative al diritto dell'Unione godono di una presunzione di rilevanza. Il diniego della Corte di statuire su una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta da un giudice nazionale è possibile solo quando appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto del procedimento principale, qualora il problema sia di natura ipotetica oppure, ancora, qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto e di diritto necessari per fornire una risposta utile alle questioni che le vengono sottoposte (sentenze del 13 luglio 2000, Idéal tourisme, C-36/99, EU:C:2000:405, punto 20, e del 29 aprile 2025, Prezydent Miasta Mielca, C-453/23, EU:C:2025:285, punto 26).
- 38 Nel caso di specie, non è escluso che il giudice del rinvio debba applicare l'obbligo di motivazione rafforzato previsto all'articolo 192, comma 2, del CCP nel procedimento principale se dalla risposta della Corte alla seconda questione risulti che l'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento n. 1370/2007 deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale che prevede un siffatto obbligo qualora l'autorità competente decida di aggiudicare direttamente un contratto di servizio pubblico a un operatore interno. Pertanto, conformemente alla giurisprudenza ricordata al punto precedente della presente sentenza, tale questione è ricevibile.

Nel merito

- 39 Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento n. 1370/2007 debba essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale che subordina qualsiasi aggiudicazione diretta di un contratto di servizio pubblico a un operatore interno all'obbligo, per l'autorità competente, di dimostrare preliminarmente, da un lato, la presenza di un fallimento del mercato al quale l'aggiudicazione prevista consentirebbe di porre rimedio nonché, dall'altro, i benefici per la collettività derivanti specificamente da tale modalità di aggiudicazione.
- 40 Dall'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento n. 1370/2007 risulta che, «a meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale», le autorità competenti a livello locale hanno facoltà di fornire esse stesse servizi di trasporto pubblico di passeggeri o di procedere all'aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico a un soggetto giuridicamente distinto su cui esercitano un controllo analogo a quello che esercitano sui propri servizi.
- 41 A tal riguardo, un'interpretazione restrittiva dei termini «a meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale», nel senso che gli Stati membri avrebbero unicamente la possibilità di vietare totalmente il ricorso alle aggiudicazioni dirette senza poterlo vietare parzialmente, non è corroborata né dal tenore letterale di tale disposizione, né dal contesto in cui essa si inserisce, né dagli obiettivi del regolamento n. 1370/2007.
- 42 Sotto un primo profilo, una siffatta interpretazione non è suffragata dai termini dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento n. 1370/2007, i quali riguardano qualsiasi divieto, totale o parziale. La possibilità per gli Stati membri di prevedere un divieto parziale è corroborata dal considerando 18 di tale regolamento, ai sensi del quale ogni autorità competente può affidare a un operatore interno servizi pubblici di trasporto di passeggeri senza ricorrere a procedure di gara «fatte salve le pertinenti disposizioni della legislazione nazionale», senza ulteriori precisazioni.
- 43 Sotto un secondo profilo, la Corte ha dichiarato, nell'ordinanza del 6 febbraio 2020, Rieco (da C-89/19 a C-91/19, EU:C:2020:87, punto 42), anch'essa riguardante l'obbligo di motivazione rafforzato previsto all'articolo 192, comma 2, del CCP, che l'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva 2014/24 non osta a una normativa nazionale che subordina l'aggiudicazione diretta a un operatore interno all'impossibilità di procedere all'aggiudicazione di un appalto e, in ogni caso, alla dimostrazione, da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, dei vantaggi per la collettività specificamente connessi al ricorso all'operazione interna. Tale interpretazione formulata nel contesto di detto articolo 12, paragrafo 3 – il quale non contiene alcuna riserva espressa che consenta agli Stati membri di limitare il ricorso alle aggiudicazioni dirette – è *a fortiori* giustificata nel contesto dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento n. 1370/2007, che prevede una siffatta riserva.
- 44 Sotto un terzo profilo, consentire agli Stati membri di limitare, senza vietarlo totalmente, il ricorso alle aggiudicazioni dirette a un operatore interno è conforme all'obiettivo, che emerge in particolare dai considerando 6 e 18 di tale regolamento, consistente nel promuovere l'aggiudicazione di contratti di servizio pubblico, ai sensi dell'articolo 2, lettera i), di detto regolamento, sulla base di procedure di aggiudicazione eque e trasparenti.
- 45 Peraltro, spetta al giudice nazionale, l'unico competente ad accertare e valutare i fatti di cui al procedimento principale nonché ad interpretare e ad applicare il diritto nazionale (v., in tal senso, sentenza del 31 gennaio 2023, Puig Gordi e a., C-158/21, EU:C:2023:57, punto 61), stabilire se, nelle circostanze del procedimento principale, l'autorità competente fosse tenuta a rispettare l'obbligo di motivazione rafforzato previsto all'articolo 192, comma 2, del CCP.
- 46 Alla luce della motivazione che precede, occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che l'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento n. 1370/2007 deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale che subordina qualsiasi aggiudicazione diretta di un contratto di servizio pubblico a un operatore interno all'obbligo, per l'autorità competente, di dimostrare preliminarmente, da un lato, la presenza di un fallimento del mercato al quale l'aggiudicazione prevista consentirebbe di porre rimedio nonché, dall'altro, i benefici per la collettività derivanti specificamente da tale modalità di aggiudicazione.

Sulle spese

- 47 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 (Ottava Sezione) dichiara:

- 1) **L'articolo 5, paragrafi 1 e 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, come modificato dal regolamento (UE) 2016/2338 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016,**

deve essere interpretato nel senso che:

affinché un'autorità competente possa decidere di aggiudicare direttamente un contratto di servizio pubblico di trasporto di passeggeri con autobus a un operatore interno, ai sensi dell'articolo 2, lettera j), del regolamento n. 1370/2007, come modificato, una siffatta aggiudicazione deve comportare il trasferimento di un rischio operativo a tale operatore.

- 2) L'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento n. 1370/2007, come modificato dal regolamento 2016/2338, deve essere interpretato nel senso che:

esso non osta a una normativa nazionale che subordina qualsiasi aggiudicazione diretta di un contratto di servizio pubblico a un operatore interno all'obbligo, per l'autorità competente, di dimostrare preliminarmente, da un lato, la presenza di un fallimento del mercato al quale l'aggiudicazione prevista consentirebbe di porre rimedio nonché, dall'altro, i benefici per la collettività derivanti specificamente da tale modalità di aggiudicazione.

Spineanu-Matei

Rodin

Piçarra

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 9 luglio 2026.

Il cancelliere

La presidente di sezione

A. Calot Escobar

O. Spineanu-Matei