

## SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

25 gennaio 2024 (\*)

«Rinvio pregiudiziale – Trasporti – Regolamento (CE) n. 1370/2007 – Servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia – Contratti di servizio pubblico – Obblighi di servizio pubblico – Compensazione di servizio pubblico – Articolo 4, paragrafo 1, lettera b) – Contenuto obbligatorio dei contratti di servizio pubblico – Parametri per il calcolo della compensazione di servizio pubblico – Determinazione in anticipo, in modo obiettivo e trasparente, dei parametri – Assenza di procedura di gara – Applicazione delle norme per il calcolo della compensazione contenute nell'allegato al regolamento (CE) n. 1370/2007 – Condizioni previste dalla normativa nazionale per il pagamento della compensazione – Determinazione dell'importo della compensazione nella legge di bilancio dello Stato per l'anno in questione e liquidazione di tale importo a beneficio dell'autorità nazionale competente – Fissazione dei parametri per il calcolo della compensazione mediante rinvio a norme generali»

Nella causa C-390/22,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dall'Okrazhen sad – Burgas (Tribunale regionale di Burgas, Bulgaria), con decisione del 7 giugno 2022, pervenuta in cancelleria il 14 giugno 2022, nel procedimento

**Obshtina Pomorie**

contro

«**ANHIALO AVTO**» OOD,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta da E. Regan (relatore), presidente di sezione, Z. Csehi, M. Ilešič, I. Jarukaitis e D. Gratsias, giudici,

avvocato generale: A. Rantos

cancelliere: R. Stefanova-Kamisheva, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 21 giugno 2023,

considerate le osservazioni presentate:

- per l'Obshtina Pomorie, da Y. Boshnakov, advokat;
- per il governo bulgaro, da T. Mitova e L. Zaharieva, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da P. Messina, E. Rousseva e F. Tomat, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 5 ottobre 2023,

ha pronunciato la seguente

## **Sentenza**

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), in particolare dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), i), di quest'ultimo.

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra l'Obshtina Pomorie (Comune di Pomorie, Bulgaria) e la «ANHIALO AVTO» OOD (in prosieguo: l'«Anhialo»), un'impresa di trasporti titolare di un contratto di servizio pubblico, in merito alla compensazione dovuta da tale Comune come compenso per i costi sostenuti per l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico relativi al trasporto di passeggeri con autobus.

### **Contesto normativo**

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

3 Ai termini dei considerando 9, 27 e 30 del regolamento n. 1370/2007:

«(9) (...) Per garantire l'applicazione dei principi di trasparenza, di parità di trattamento degli operatori in concorrenza e di proporzionalità, qualora vengano accordati compensazioni o diritti di esclusiva, è indispensabile definire in un contratto di servizio pubblico stipulato dall'autorità competente con l'operatore di servizio pubblico prescelto la natura degli obblighi di servizio pubblico e il compenso concordato. La forma o la denominazione di tale contratto possono variare in funzione degli ordinamenti giuridici degli Stati membri.

(...)

(27) Le compensazioni concesse dalle autorità competenti per coprire le spese sostenute per l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico dovrebbero essere calcolate in modo da evitare compensazioni eccessive. Qualora preveda di aggiudicare un contratto di servizio pubblico senza ricorrere a procedura di gara, l'autorità competente dovrebbe altresì osservare modalità di applicazione dettagliate idonee a garantire che l'importo delle compensazioni risulti adeguato e miri a conseguire un servizio efficiente e di qualità.

(...)

(30) I contratti di servizio pubblico aggiudicati direttamente dovrebbero essere soggetti a una maggiore trasparenza».

4 L'articolo 1 del regolamento n. 1370/2007, intitolato «Finalità e ambito di applicazione», al paragrafo 1, dispone quanto segue:

«Il presente regolamento ha lo scopo di definire con quali modalità le autorità competenti possono intervenire, nel rispetto del diritto comunitario, nel settore dei trasporti pubblici di passeggeri per garantire la fornitura di servizi di interesse generale che siano, tra l'altro, più numerosi, più sicuri, di migliore qualità o offerti a prezzi inferiori a quelli che il semplice gioco delle forze del mercato consentirebbe di fornire.

A tal fine, il presente regolamento stabilisce le condizioni alle quali le autorità competenti, allorché impongono o stipulano obblighi di servizio pubblico, compensano gli operatori di servizio pubblico per i costi sostenuti e/o conferiscono loro diritti di esclusiva in cambio dell'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico».

5 L'articolo 2 di tale regolamento, intitolato «Definizioni», così prevede:

«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;

(...)

l) “norma generale”: [una] disposizione che si applica senza discriminazione a tutti i servizi di trasporto pubblico di passeggeri dello stesso tipo in una zona geografica determinata posta sotto la responsabilità di un'autorità competente;

(...))».

6 L'articolo 3 di detto regolamento, intitolato «Contratti di servizio pubblico e norme generali», al paragrafo 1 stabilisce 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».

7 L'articolo 4 del regolamento n. 1370/2007, intitolato «Contenuto obbligatorio dei contratti di servizio pubblico e delle norme generali», al paragrafo 1 prevede quanto segue:

«I contratti di servizio pubblico e le norme generali:

(...)

b) stabiliscono in anticipo, in modo obiettivo e trasparente:

- i) i parametri in base ai quali deve essere calcolata l'eventuale compensazione; e
- ii) la natura e la portata degli eventuali diritti di esclusiva concessi,

in modo da impedire una compensazione eccessiva. Nel caso di contratti di servizio pubblico aggiudicati a norma dell'articolo 5, paragrafi 2, 4, 5 e 6, tali parametri sono determinati in modo tale che la compensazione corrisposta non possa superare l'importo necessario per coprire l'effetto finanziario netto sui costi sostenuti e sui ricavi originati dall'assolvimento dell'obbligo di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi ricavi trattenuti dall'operatore del servizio pubblico, nonché di un profitto ragionevole;

(...».

8 L'articolo 5 di tale regolamento, intitolato «Aggiudicazione di contratti di servizio pubblico», al paragrafo 5 così dispone:

«L'autorità competente può prendere provvedimenti di emergenza in caso di interruzione del servizio o di pericolo imminente di interruzione. I provvedimenti di emergenza assumono la forma di un'aggiudicazione diretta di un contratto di servizio pubblico o di una proroga consensuale di un contratto di servizio pubblico oppure di un'imposizione dell'obbligo di fornire determinati servizi pubblici (...».

9 L'articolo 6 di detto regolamento, intitolato «Compensazioni di servizio pubblico», al paragrafo 1, così prevede:

«Tutte le compensazioni connesse a una norma generale o a un contratto di servizio pubblico sono conformi alle disposizioni di cui all'articolo 4, indipendentemente dalle modalità di aggiudicazione del contratto. Tutte le compensazioni di qualsiasi natura connesse a un contratto di servizio pubblico aggiudicato direttamente a norma dell'articolo 5, paragrafi 2, 4, 5 o 6, o connesse a una norma generale sono inoltre conformi alle disposizioni dell'allegato».

10 Il punto 2 dell'allegato al regolamento n. 1370/2007, intitolato «Norme applicabili alla compensazione nei casi previsti nell'articolo 6, paragrafo 1», è così formulato:

«La compensazione non può eccedere l'importo corrispondente all'effetto finanziario netto equivalente alla somma delle incidenze, positive o negative, dell'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico sulle spese e sulle entrate dell'operatore di servizio pubblico. Tali incidenze sono calcolate mettendo a confronto la situazione in cui l'obbligo del servizio pubblico è assolto con la situazione che sarebbe esistita qualora l'obbligo non fosse stato assolto. Per calcolare l'effetto finanziario netto, l'autorità competente segue il seguente schema:

costi sostenuti in relazione a un obbligo di servizio pubblico o a un insieme di obblighi di servizio pubblico imposti dall'autorità o dalle autorità competenti e contenuti in un contratto di servizio pubblico e/o in una norma generale,

meno gli eventuali effetti finanziari positivi generati all'interno della rete gestita in base all'obbligo o agli obblighi di servizio pubblico in questione,

meno i ricavi delle tariffe o qualsiasi altro ricavo generato nell'assolvimento dell'obbligo o degli obblighi di servizio pubblico in questione,

più un ragionevole utile,  
uguale all'effetto finanziario netto».

### ***Diritto bulgaro***

#### *Legge sui trasporti su strada*

11 L'articolo 4, paragrafi 1 e 3, delle disposizioni finali dello *Zakon za avtomobilnite prevozi* (legge sui trasporti su strada) (DV n. 82, del 17 settembre 1999), nella versione applicabile alla controversia principale, così recita:

«(1) Il bilancio dello Stato della Repubblica di Bulgaria comprende ogni anno le spese destinate a:

1. sovvenzionare il trasporto di passeggeri su tratte di autobus non redditizie nelle aree urbane e il trasporto nelle aree montane e in altre aree, su proposta del Ministro dei Trasporti, delle Tecnologie dell'informazione e delle Comunicazioni;
2. compensare la diminuzione delle entrate derivante dall'applicazione delle tariffe di viaggio previste in atti normativi per talune categorie di passeggeri.

(...)

(3) Le condizioni e le modalità di concessione dei fondi di cui al paragrafo 1, nonché le condizioni e le modalità di emissione dei titoli di trasporto per talune categorie di passeggeri previste in atti normativi, sono stabilite in un'ordinanza adottata dal Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dei Trasporti, delle Tecnologie dell'informazione e delle Comunicazioni».

#### *Ordinanza n. 3 del 4 aprile 2005*

12 La *Naredba n. 3 za usloviata i reda za predostavyane na sredstva za subsidirane na prevoza na patnitsite po nerentabilni avtobusni linii vav vatreshnogradskia transport i transporta v planinski i drugi rayoni* (ordinanza n. 3 relativa alle condizioni e alle procedure per la concessione di fondi a sostegno del trasporto di passeggeri con autobus su tratte non redditizie in aree urbane, montane e in altre aree) (DV n. 33, del 15 aprile 2005), del 4 aprile 2005, all'articolo 1, paragrafo 1, prevedeva quanto segue:

«La presente ordinanza stabilisce le condizioni e le procedure per la concessione delle sovvenzioni previste nel bilancio centrale per il trasporto urbano di passeggeri e per il trasporto interurbano di passeggeri nelle aree montane e frontaliere scarsamente popolate del paese».

#### *Ordinanza del 2015*

13 La *Naredba za usloviata i reda za predostavyane na sredstva za kompensirane na namalenite prihodi ot prilaganeto na tseni za obshtestveni patnicheski prevozi po avtomobilnia transport, predvideni v normativnite aktove za opredeleni kategorii patnitsi, za subsidirane na obshtestvenipatnicheski prevozi po nerentabilni avtobusni linii vav vatreshnogradskia transport i transporta v planinski i drugi rayoni i za izdavane na prevozni dokumenti za izvarshvane na prevozite* (ordinanza relativa alle condizioni e alle procedure per la concessione di fondi destinati a compensare la perdita di ricavi dovuta all'applicazione di tariffe per il trasporto pubblico di

passaggeri su strada, previste per determinate categorie di passeggeri in atti normativi, a sostegno del trasporto pubblico di passeggeri su tratte di autobus non redditizie in aree urbane, montane e in altre aree, e per il rilascio dei titoli di trasporto per la fornitura di servizi di trasporto) (DV n. 51, del 7 luglio 2015), del 29 marzo 2015, nella versione applicabile ai fatti di cui al procedimento principale (in prosieguo: l'«ordinanza del 2015»), all'articolo 1, paragrafi 1 e 2, così dispone:

«(1) La presente ordinanza definisce le condizioni e le procedure per la concessione dei fondi previsti nel bilancio centrale destinati a compensare e a sovvenzionare le imprese di trasporto che assolvono obblighi di servizio pubblico per il trasporto gratuito e a tariffa ridotta di passeggeri e per il trasporto urbano e interurbano di passeggeri nelle aree montane e in altre aree scarsamente popolate del paese.

(2) I fondi di cui al paragrafo 1 costituiscono compensazioni di servizio pubblico per il trasporto pubblico di passeggeri ai sensi del regolamento [n. 1370/2007] e sono concessi alle condizioni e secondo le procedure stabilite da detto regolamento e dalla legislazione nazionale in vigore».

14 L'articolo 2, paragrafo 1, di tale ordinanza è così formulato:

«I fondi di cui alla presente ordinanza sono concessi fino a concorrenza dell'importo stabilito dalla legge di bilancio dello Stato per l'anno in questione».

15 A termini dell'articolo 3, paragrafi 1 e 4, di detta ordinanza:

«(1) I fondi oggetto della presente ordinanza sono erogati sotto forma di trasferimenti mirati dal bilancio centrale mediante il sistema elettronico di pagamenti di bilancio (SEBRA). A tal fine, sono fissati limiti per i comuni che hanno rispettato la procedura di legge per l'aggiudicazione dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri ai sensi del regolamento n. 1370/2007 e delle disposizioni della legge sugli appalti pubblici o della legge sulle concessioni, nel rispetto dei principi di pubblicità e trasparenza, di concorrenza libera e leale e di parità di trattamento e di non discriminazione.

(...)

(4) I sindaci dei comuni remunerano le imprese di trasporto in base ai servizi di trasporto effettivamente forniti».

16 L'articolo 55, paragrafi 1 e 2, della medesima ordinanza enuncia quanto segue:

«1. Le sovvenzioni per il trasporto di passeggeri sono concesse alle imprese di trasporto tramite i bilanci comunali, fino a un importo non superiore alla somma corrispondente all'effetto finanziario netto dell'assolvimento dell'obbligo di servizio pubblico.

2. L'effetto finanziario netto si ottiene sommando i costi sostenuti in relazione all'obbligo di servizio pubblico imposto dall'autorità competente e contenuti in un contratto di servizio pubblico e/o in una norma generale, meno gli eventuali effetti finanziari positivi generati all'interno della rete gestita in base all'obbligo o agli obblighi di servizio pubblico in questione, meno i ricavi delle tariffe o qualsiasi altro ricavo generato nell'assolvimento dell'obbligo o degli obblighi di servizio pubblico in questione, più un ragionevole utile».

17 L'articolo 56 dell'ordinanza del 2015 così dispone:

«(1) Le sovvenzioni sono concesse esclusivamente alle imprese di trasporto con le quali il comune interessato ha stipulato contratti conformi ai requisiti fissati dal regolamento n. 1370/2007.

(2) I contratti disciplinano necessariamente le seguenti condizioni:

1. i parametri in base ai quali viene calcolata la sovvenzione;
2. la natura, l'ampiezza e la portata di tutti i diritti esclusivi concessi e la durata del contratto;
3. i meccanismi per la determinazione dei costi direttamente connessi alla fornitura dei servizi, quali le spese di personale, l'energia, gli oneri per l'infrastruttura, la manutenzione e la riparazione dei veicoli adibiti al trasporto pubblico, del materiale rotabile e delle strutture necessarie per la fornitura dei servizi di trasporto passeggeri, nonché la quota dei costi indiretti relativi alla prestazione dei servizi;
4. i meccanismi di distribuzione dei proventi della vendita dei titoli di trasporto, che possono o restare all'operatore di servizio pubblico o essere versati all'autorità competente oppure essere ripartiti tra gli stessi;
5. l'importo del ragionevole utile;
6. l'obbligo per i sindaci dei comuni e per le imprese di trasporto di effettuare controlli effettivi sulla regolarità dei passeggeri sulle tratte di trasporto urbano e interurbano sovvenzionate.

(...)

(4) Qualora le imprese di trasporto non rispettino i termini dei contratti, i sindaci dei comuni possono ridurre l'importo delle sovvenzioni ed eventualmente sospenderne la concessione».

### **Procedimento principale e questioni pregiudiziali**

18 Con decisione del 14 agosto 2013, il governatore dell'oblast di Burgas (Bulgaria) ha autorizzato il sindaco del Comune di Pomorie a procedere, per un periodo non superiore a sei mesi, all'aggiudicazione diretta di un contratto di servizio pubblico, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 5, del regolamento n. 1370/2007, di trasporto di passeggeri con autobus su determinate linee. La stipula di un contratto di tale tipo era finalizzata a rimediare all'interruzione del servizio pubblico di trasporto passeggeri sulle linee interessate dovuta alla scadenza dei contratti in essere e alla concomitante chiusura di una procedura di aggiudicazione di un nuovo contratto di servizio pubblico.

19 Sulla base di tale decisione, il 1° novembre 2013 il Comune di Pomorie, in qualità di autorità locale competente, e l'Anhialo, in qualità di operatore di servizio pubblico, hanno concluso un contratto in forza del quale a detta società è stata affidata la gestione del servizio pubblico di trasporto passeggeri per le linee interessate (in prosieguo: il «contratto controverso»). Ai sensi del suo articolo 2, tale contratto sarebbe rimasto in vigore fino alla chiusura della procedura di aggiudicazione dell'appalto prevista dalla legge sugli appalti pubblici. Inoltre, ai sensi dell'articolo 5 di detto contratto, l'autorità locale competente si impegnava a versare all'operatore, entro i termini stabiliti dal Ministero delle Finanze, i fondi corrispondenti, eventualmente, a sovvenzioni, conformemente alla normativa nazionale in vigore, e a compensazioni dei trasporti gratuiti e a prezzo ridotto di cui potevano beneficiare talune categorie di cittadini, ai sensi della citata normativa.

20 Il 15 gennaio 2019 il contratto controverso si è risolto al termine di una procedura prevista dalla legge sugli appalti pubblici. Poiché è pacifico che l'Anhialo ha fornito i servizi di trasporto previsti da tale contratto, tale società ha chiesto al Comune di Pomorie il pagamento delle compensazioni dovute conformemente a detto contratto per il periodo compreso tra il 1° gennaio 2016 e il 31 dicembre 2018. Il Comune di Pomorie le ha versato la somma di 3 690 leva bulgari (BGN) (circa EUR 1 886), che corrisponde all'importo totale dei fondi fissati e versati dal bilancio centrale della Repubblica di Bulgaria a tale comune a titolo di sovvenzioni ai trasporti urbani e interurbani.

21 Contestando l'ammontare di tale importo, l'Anhialo ha proposto ricorso dinanzi al Rayonen sad Pomorie (Tribunale distrettuale di Pomorie, Bulgaria). Una perizia giudiziaria contabile ha accertato l'effetto finanziario netto, ai sensi delle disposizioni dell'allegato al regolamento n. 1370/2007 e dell'articolo 55 dell'ordinanza del 2015, per tale società nel periodo in questione. Tale perizia ha dimostrato che l'effetto finanziario netto dell'obbligo di servizio pubblico gravante su detta società ammontava a circa BGN 86 000 (circa EUR 43 800). Dinanzi a tale giudice, l'Anhialo ha chiesto il versamento di una parte dell'importo dovuto non pagato, vale a dire BGN 24 931,60 (circa EUR 12 700).

22 Con sentenza dell'8 novembre 2021, il Rayonen sad Pomorie (Tribunale distrettuale di Pomorie) ha accolto il ricorso. Tale giudice ha ritenuto, in particolare, che l'obiettivo della compensazione di servizio pubblico, ai sensi del regolamento n. 1370/2007, sia quello di correggere l'effetto finanziario netto negativo subito dall'operatore per la fornitura del servizio pubblico. Esso ha ritenuto che il Comune di Pomorie non potesse sostenere che l'Anhialo non aveva diritto ad una compensazione di servizio pubblico adducendo che il contratto controverso non conteneva i requisiti vincolanti di cui all'articolo 56, paragrafo 2, dell'ordinanza del 2015, dal momento che tale contratto era stato concluso il 1° novembre 2013, vale a dire prima dell'adozione di tale ordinanza.

23 Il Comune di Pomorie ha interposto appello avverso tale sentenza dinanzi all'Okrazhen sad – Burgas (Tribunale regionale di Burgas), giudice del rinvio. Esso sostiene che, poiché il regolamento n. 1370/2007 ha efficacia diretta dalla data della sua adozione, vale a dire il 23 ottobre 2007, i requisiti di cui all'articolo 4, paragrafo 1, di quest'ultimo sono in vigore a decorrere da tale data e che il fatto che essi non figurino nel contratto rende infondato il versamento di una sovvenzione. Il Comune di Pomorie deduce altresì dall'articolo 5 del contratto controverso che il suo obbligo di trasferire sovvenzioni non è incondizionato, bensì subordinato alla sussistenza delle condizioni previste dalla normativa nazionale. Pertanto, non può essergli addebitato, in assenza di versamento al bilancio comunale di una sovvenzione proveniente dal bilancio centrale dello Stato, che alle imprese di trasporto non sia stata versata nessuna compensazione di servizio pubblico. Il Comune sostiene infine di non poter determinare autonomamente l'importo delle compensazioni e delle sovvenzioni e che può soltanto ripartire le somme che gli sono attribuite a tale titolo con una destinazione specifica.

24 L'Anhialo sostiene dinanzi al giudice del rinvio di aver rispettato, come risulta dalla perizia giudiziaria contabile, tutti i requisiti previsti dal regolamento n. 1370/2007 e dall'ordinanza del 2015. Essa sostiene che l'obiezione secondo cui lo Stato sarebbe responsabile del pagamento delle sovvenzioni al comune è infondata. A suo avviso, l'articolo 3, paragrafo 1, di tale ordinanza prevede che la responsabilità della conformità dei contratti di trasporto pubblico al regolamento n. 1370/2007 spetti interamente ai comuni. Di conseguenza, la concessione di sovvenzioni a carico del bilancio dello Stato centrale dipende unicamente dal comune interessato e dal rispetto da parte di quest'ultimo dei requisiti di legge nell'aggiudicare gli appalti di servizi pubblici. Pertanto, il Comune di Pomorie, che è tenuto a garantire i trasporti pubblici nel suo territorio, sarebbe sempre

debitore dell'intera compensazione di servizio pubblico nei confronti dell'operatore di servizio pubblico interessato, a prescindere dalla questione se sia stata o meno concessa una sovvenzione.

25 Il giudice del rinvio rileva che l'ordinanza del 2015 è stata adottata sulla base della legge sui trasporti su strada, nella versione applicabile alla controversia di cui al procedimento principale, in particolare dell'articolo 4, paragrafo 1, delle sue disposizioni finali, e che l'articolo 2, paragrafo 1, di tale ordinanza prevede che i fondi siano concessi fino a concorrenza dell'importo determinato dalla legge di bilancio dello Stato per l'anno in questione. Esso aggiunge che l'articolo 56, paragrafo 1, di detta ordinanza dispone che le sovvenzioni siano concesse esclusivamente agli operatori di servizio pubblico con i quali il comune interessato ha concluso contratti conformi ai requisiti previsti dal regolamento n. 1370/2007. Ebbene, la normativa nazionale sarebbe interpretata dalle autorità competenti nel senso di imporre, per il pagamento di una compensazione di servizio pubblico, che quest'ultima sia prevista da tale legge e versata all'autorità competente. Tuttavia, il regolamento n. 1370/2007, in particolare l'articolo 6, paragrafo 1, non conterrebbe un requisito del genere per quanto riguarda il pagamento delle compensazioni di servizio pubblico.

26 Di conseguenza, il giudice del rinvio chiede se tale regolamento consenta a uno Stato membro di prevedere limitazioni e requisiti aggiuntivi per il pagamento di una compensazione di servizio pubblico a un'impresa di trasporto a fronte dell'assolvimento, da parte di quest'ultimo, di un obbligo di servizio pubblico.

27 Inoltre, il contratto controverso non definirebbe i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione degli obblighi di servizio pubblico, ma rinvierebbe, a tal riguardo, alla normativa nazionale. Secondo il giudice del rinvio, dal momento che l'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), i), del regolamento n. 1370/2007 prevede che «[i] contratti di servizio pubblico e le norme generali», stabiliscano tali parametri, l'uso della congiunzione «e» potrebbe essere interpretato nel senso che è sufficiente che i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione siano definiti da norme generali, vale a dire quelle adottate nell'ambito dell'ordinanza del 2015 e, in precedenza, dall'ordinanza n. 3 del 4 aprile 2005. Un'altra interpretazione possibile sarebbe quella di ritenere che tali parametri debbano necessariamente essere definiti non solo in norme generali, ma anche nel contratto di servizio pubblico, ai sensi di tale regolamento.

28 Date tali circostanze, l'Okrazhen sad – Burgas (Tribunale regionale di Burgas) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se le disposizioni del regolamento [n. 1370/2007] consentano a uno Stato membro di introdurre, attraverso norme giuridiche nazionali o una normativa interna, limitazioni e requisiti aggiuntivi relativamente al pagamento di compensazioni a un'impresa di trasporto per l'adempimento di un obbligo di servizio pubblico non previsti dal suddetto regolamento.

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

### *Sulla prima questione*

29 Con la prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1370/2007 debba essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa di uno Stato membro in base alla quale la compensazione pagata dall'autorità competente a un operatore di servizio pubblico nell'ambito dell'esecuzione di un contratto di servizio pubblico può essere concessa a tale operatore solo se i fondi corrispondenti a tale compensazione sono stati previsti dalla legge di bilancio di tale Stato membro per l'anno in questione e sono stati liquidati a beneficio di tale autorità.

30 Occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 1370/2007, quest'ultimo ha lo scopo di definire con quali modalità le autorità competenti possono intervenire, nel rispetto del diritto dell'Unione, nel settore dei trasporti pubblici di passeggeri per garantire la fornitura di servizi di interesse generale che siano, tra l'altro, più numerosi, più sicuri, di migliore qualità o offerti a prezzi inferiori rispetto a quelli che il semplice gioco delle forze del mercato consentirebbe di fornire.

31 A tal fine, detto regolamento definisce, conformemente al secondo comma di tale articolo 1, paragrafo 1, le condizioni alle quali le autorità competenti, allorché impongono o stipulano obblighi di servizio pubblico, compensano gli operatori di servizio pubblico per i costi sostenuti e/o conferiscono loro diritti di esclusiva in cambio dell'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico.

32 Il regolamento n. 1370/2007 contiene quindi norme speciali che prevedono modalità di intervento nei regimi generali di appalti pubblici, che si prefiggono di definire un quadro giuridico per le compensazioni e/o i diritti di esclusiva per le spese sostenute per l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico (sentenza del 21 dicembre 2023, DOBELES AUTOBUSU Parks e a., C-421/22, EU: C:2023:1028, punto 35 e giurisprudenza citata).

33 Tra le disposizioni che compongono tale quadro giuridico, l'articolo 3, paragrafo 1, di tale regolamento stabilisce che l'autorità competente di uno Stato membro che decide di concedere all'operatore scelto un diritto di esclusiva e/o una compensazione di servizio pubblico di qualsiasi natura a fronte dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico, debba farlo nell'ambito di un contratto di servizio pubblico, sancendo quindi il principio secondo cui gli obblighi di servizio pubblico e le relative compensazioni devono essere stabiliti nell'ambito di un contratto di tale tipo (sentenza del 21 dicembre 2023, DOBELES AUTOBUSU PARKS e a., C-421/22, EU:C:2023:1028, punto 36 e giurisprudenza citata).

34 Dalla formulazione esplicita dell'articolo 6, paragrafo 1, prima frase, del regolamento n. 1370/2007 si evince che una compensazione connessa a un tale contratto di servizio pubblico, quali che ne siano le modalità, deve rispettare i requisiti previsti all'articolo 4 di tale regolamento, che ne determina il contenuto obbligatorio.

35 Inoltre, ai sensi della seconda frase di tale articolo 6, paragrafo 1, la compensazione, qualora sia attribuita senza alcuna procedura di gara, deve anche rispettare le disposizioni dettagliate di cui all'allegato al regolamento n. 1370/2007 relative al calcolo della compensazione, le quali sono finalizzate, come indicato nel considerando 27, a garantire sia l'adeguatezza dell'importo della compensazione sia l'efficienza e la qualità del servizio pubblico. Questo è il caso, in particolare, di un contratto di servizio pubblico, come nel procedimento principale, aggiudicato direttamente, ai sensi dell'articolo 2, lettera h), di tale regolamento, dall'autorità locale competente a un operatore di servizio pubblico, quale provvedimento di emergenza, in forza dell'articolo 5, paragrafo 5, di detto regolamento.

36 Ora, da un lato, l'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), i), del regolamento n. 1370/2007 precisa che i contratti di servizio pubblico, qualunque siano le modalità della loro conclusione, devono stabilire in anticipo, in modo obiettivo e trasparente, i parametri in base ai quali deve essere calcolata la compensazione, se prevista.

37 Dall'altro lato, quando il contratto di servizio pubblico è stato concluso senza ricorrere a una procedura di gara, la seconda frase dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), di tale regolamento, letta in combinato disposto con il punto 2 del suo allegato, prescrive che tali parametri devono essere determinati in modo che la compensazione non possa superare un importo corrispondente all'effetto finanziario netto per l'operatore di servizio pubblico dell'adempimento degli obblighi di servizio pubblico. Tale importo è ottenuto sottraendo dai costi sostenuti per l'adempimento di siffatti obblighi le incidenze finanziarie positive di questi ultimi e i ricavi delle tariffe generati nell'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, e aggiungendo al risultato ottenuto una somma a titolo di «profitto ragionevole» che ogni operatore può legittimamente attendersi.

38 Come risulta dai considerando 9 e 30 del regolamento n. 1370/2007, siffatti obblighi relativi ai compensi concordati in un contratto di servizio pubblico mirano a garantire il rispetto dei principi di parità di trattamento, di proporzionalità e di trasparenza, principio che riveste un'importanza ancor più essenziale quando il contratto di servizio pubblico accorda una compensazione senza ricorrere a una procedura di gara.

39 È vero che dalle disposizioni dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1370/2007 discende che le autorità competenti, nei limiti in cui sono tenute a fissare i parametri di calcolo della compensazione dovuta a un operatore di servizio pubblico, godono necessariamente di un certo margine di discrezionalità nell'elaborazione di un regime di compensazione (v., in tal senso, sentenza del 21 dicembre 2023, DOBELES AUTOBUSU PARKS e a., C-421/22, EU:C:2023:1028, punto 42), il quale è tuttavia rigorosamente circoscritto dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), seconda frase, e dalle modalità di applicazione di cui all'allegato a tale regolamento qualora, come nel caso di specie, la compensazione sia concessa nell'ambito di un contratto di servizio pubblico senza ricorrere a una procedura di gara.

40 Resta comunque il fatto che, secondo la giurisprudenza della Corte, gli Stati membri, nell'esercizio del potere discrezionale conferito loro da un regolamento che, in forza dell'articolo 288, secondo comma, TFUE, è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno Stato membro, devono utilizzare tale discrezionalità nei limiti delle disposizioni di tale regolamento, in modo da non pregiudicarne il contenuto e gli obiettivi (v., in tal senso, sentenza del 28 aprile 2022, Meta Platforms Ireland, C-319/20, EU:C:2022:322, punti 58 e 60 nonché giurisprudenza citata).

41 Ebbene, come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale ai paragrafi 43 e 44 delle sue conclusioni, la compensazione, il cui importo versato a un operatore di servizio pubblico nell'ambito di un contratto di servizio pubblico dipende a sua volta dall'importo dei fondi determinato ogni anno dalla legge di bilancio dello Stato membro interessato e dal successivo versamento di tali fondi all'autorità locale competente, si basa su parametri di calcolo che non rispettano i requisiti derivanti dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1370/2007, in combinato disposto con il punto 2 del suo allegato. Infatti, contrariamente a quanto prescritto da tali disposizioni, tali parametri, da un lato, non sono stabiliti in anticipo, in modo obiettivo e trasparente, e, dall'altro, non hanno alcun rapporto con l'effetto finanziario netto per l'operatore di trasporto pubblico dell'esecuzione dell'obbligo di servizio pubblico.

42 Occorre pertanto rilevare che un siffatto regime di compensazione non consente all'operatore di servizio pubblico interessato di determinare, con tutta la precisione richiesta, al momento della conclusione del contratto di servizio pubblico, la compensazione che esso ha il diritto di percepire dall'autorità competente a fronte dell'adempimento degli obblighi di servizio pubblico che gli incombono.

43 In tal senso, tale regime può, data l'incertezza dovuta alla mancanza di trasparenza quanto all'importo della compensazione che potrà essere versata, pregiudicare l'obiettivo perseguito dal regolamento n. 1370/2007, consistente, come risulta dal punto 30 della presente sentenza, nel definire le condizioni per la concessione di una compensazione al fine di garantire, in condizioni di concorrenza eque, la fornitura di servizi pubblici di trasporto di passeggeri al contempo efficienti e finanziariamente redditizi, con l'obiettivo di raggiungere un livello elevato di qualità di tali servizi (sentenza del 21 dicembre 2023, DOBELES AUTOBUSU Parks e a., C-421/22, EU: C: 2023:1028, punto 45 e giurisprudenza citata).

44 Ne consegue che un siffatto regime eccede il margine di discrezionalità riconosciuto agli Stati membri dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1370/2007, per la determinazione dei regimi di compensazione di servizio pubblico.

45 Di conseguenza, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1370/2007 deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa di uno Stato membro in base alla quale la compensazione pagata dall'autorità competente a un operatore di servizio pubblico nell'ambito dell'esecuzione di un contratto di servizio pubblico può essere concessa a tale operatore solo se i fondi corrispondenti a tale compensazione sono stati previsti dalla legge di bilancio di tale Stato membro per l'anno in questione e sono stati versati a tale autorità.

### *Sulla seconda questione*

46 Con la seconda questione, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se l'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1370/2007 debba essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa di uno Stato membro che consenta il pagamento, da parte dell'autorità competente, di una compensazione a un operatore di servizio pubblico nell'ambito dell'esecuzione di un contratto di servizio pubblico qualora i parametri sulla base dei quali tale compensazione è calcolata non siano stabiliti in tale contratto, ma siano fissati in anticipo, in modo obiettivo e trasparente, secondo regole generali che determinano l'importo di detta compensazione.

47 Secondo giurisprudenza costante, ai fini dell'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione, si deve tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa in cui essa si colloca [v., in tal senso, sentenza del 24 ottobre 2019, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Aggiudicazione diretta di un contratto di servizio pubblico di trasporto), C-515/18, EU:C:2019:893, punto 23].

48 Per quanto riguarda, in primo luogo, i termini di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1370/2007, va osservato che, in base a tali termini, i contratti di servizio pubblico «e» le norme generali devono, conformemente alla lettera i) di tale disposizione, stabilire in anticipo, in modo obiettivo e trasparente, i parametri sulla base dei quali deve essere calcolata la compensazione di servizio pubblico, ove prevista.

49 Emerge chiaramente da tali termini che, tra gli atti che consentono di determinare l'importo della compensazione, figurano non solo i contratti di servizio pubblico, ma anche le norme generali,

definite all'articolo 2, lettera l), del regolamento n. 1370/2007, in quanto disposizioni che si applicano senza discriminazione a tutti i servizi pubblici di trasporto di passeggeri dello stesso tipo in una zona geografica determinata posta sotto la responsabilità di un'autorità competente.

50 Ne consegue che l'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1370/2007 non impone che tutti i parametri per il calcolo della compensazione prevista da un contratto di servizio pubblico siano definiti in un siffatto contratto, ma richiede unicamente che tali parametri siano determinati in anticipo, in modo obiettivo e trasparente, che si tratti di un contratto di servizio pubblico o di regole generali.

51 Tale interpretazione è avvalorata, in secondo luogo, dal contesto in cui si inserisce tale disposizione. Infatti, l'articolo 2, lettera i), del regolamento n. 1370/2007 prevede che rientrino nella nozione di «contratto di servizio pubblico» gli 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. Tale disposizione precisa altresì che, secondo l'ordinamento giuridico degli Stati membri, il contratto di servizio pubblico può anche 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 tale autorità fornisce essa stessa i servizi o ne affida la fornitura a un operatore interno.

52 Se ne evince che, come confermato anche dal considerando 9 del regolamento n. 1370/2007, tenuto conto delle differenze esistenti tra gli ordinamenti giuridici degli Stati membri, la nozione di «contratto di servizio pubblico», ai sensi di tale regolamento, deve essere intesa in senso ampio, e comprende non solo atti di natura contrattuale, ma anche atti di natura diversa, in particolare legislativa e regolamentare. Ne consegue che un contratto di questo tipo può essere costituito dalla combinazione di un atto giuridico generale che attribuisce la gestione di un servizio pubblico a un operatore e di un atto amministrativo che specifica i requisiti relativi a tale servizio, confermando così, come indicato dall'avvocato generale al paragrafo 54 delle sue conclusioni, che i parametri per il calcolo della compensazione di servizio pubblico possono essere determinati con riferimento a norme generali, di natura legislativa o regolamentare.

53 Per quanto riguarda, in terzo luogo, gli obiettivi perseguiti dal regolamento n. 1370/2007, occorre ricordare che, come rilevato ai punti 36 e 38 della presente sentenza, l'obiettivo di trasparenza riveste un'importanza essenziale per quanto riguarda i parametri per il calcolo delle compensazioni di servizio pubblico, in particolare quando queste ultime non sono concesse nell'ambito di una procedura di gara.

54 Ebbene, per raggiungere tale obiettivo, non è necessario che tutti i parametri per il calcolo della compensazione siano previsti nel contratto di servizio pubblico concluso tra l'autorità nazionale competente e l'operatore di servizio pubblico. Infatti, dal momento che norme generali relative a siffatti parametri, conformemente all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), i), del regolamento n. 1370/2007, sono stabilite in anticipo, in modo obiettivo e trasparente e rispettano, inoltre, in assenza di una procedura di gara, le norme dettagliate enunciate nell'allegato a tale regolamento, un operatore di servizio pubblico è in grado di determinare, con tutta la precisione richiesta, l'importo della compensazione che gli è dovuta per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico ad esso incombenti.

55 Di conseguenza, occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che l'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1370/2007 deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa di uno Stato membro che consenta il pagamento, da parte dell'autorità

competente, di una compensazione a un operatore di servizio pubblico nell'ambito dell'esecuzione di un contratto di servizio pubblico qualora i parametri sulla base dei quali tale compensazione è calcolata non siano stabiliti in tale contratto, ma siano fissati in anticipo, in modo obiettivo e trasparente, secondo norme generali che determinano l'importo di detta compensazione.

### **Sulle spese**

56 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 (Quinta Sezione) dichiara:

1) **L'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), 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,**

**deve essere interpretato nel senso che:**

**esso osta a una normativa di uno Stato membro in base alla quale la compensazione pagata dall'autorità competente a un operatore di servizio pubblico nell'ambito dell'esecuzione di un contratto di servizio pubblico può essere concessa a tale operatore solo se i fondi corrispondenti a tale compensazione sono stati previsti dalla legge di bilancio di tale Stato membro per l'anno in questione e sono stati versati a tale autorità.**

2) **L'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1370/2007**

**deve essere interpretato nel senso che:**

**esso non osta a una normativa di uno Stato membro che consenta il pagamento, da parte dell'autorità competente, di una compensazione a un operatore di servizio pubblico nell'ambito dell'esecuzione di un contratto di servizio pubblico qualora i parametri sulla base dei quali tale compensazione è calcolata non siano stabiliti in tale contratto, ma siano fissati in anticipo, in modo obiettivo e trasparente, secondo norme generali che determinano l'importo di detta compensazione.**

Firme

---

\*    Lingua processuale: il bulgaro.