



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ATHANASIOS RANTOS
presentate il 5 ottobre 2023¹

Causa C-390/22

Obshtina Pomorie
contro
«ANHIALO AVTO» OOD

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Okrazhen sad – Burgas (Tribunale regionale di Burgas, Bulgaria)]

«Rinvio pregiudiziale – Trasporti – Regolamento (CE) n. 1370/2007 – Servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia – Articolo 4, paragrafo 1, lettera b), i) – Contenuto obbligatorio dei contratti di servizio pubblico e delle norme generali – Determinazione in anticipo, in modo obiettivo e trasparente, dei parametri di calcolo della compensazione di servizio pubblico – Condizioni aggiuntive previste dalla normativa nazionale per il pagamento di tale compensazione – Rinvio a norme generali per la fissazione dei parametri sulla base dei quali viene calcolata detta compensazione»

I. Introduzione

1. Il regolamento (CE) n. 1370/2007², che istituisce un sistema comune per le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico nel settore del trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia, prevede, al suo articolo 4, paragrafo 1, lettera b), i), che i contratti di servizio pubblico e le norme generali stabiliscano in anticipo, in modo obiettivo e trasparente, i parametri in base ai quali deve essere calcolata l'eventuale compensazione degli obblighi di servizio pubblico.

2. Il mancato pagamento integrale della compensazione spettante a un operatore di servizio pubblico per l'adempimento di un obbligo di servizio pubblico per il motivo che i fondi corrispondenti a detta compensazione non sono stati previsti dalla legge sul bilancio di tale Stato e liquidati all'autorità competente interessata è conforme alla citata disposizione? È questa, in sostanza, la questione principale sollevata dall'Okrazhen sad – Burgas (Tribunale regionale di Burgas, Bulgaria).

¹ Lingua originale: il francese.

² Regolamento 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). Ai sensi dell'articolo 12 del regolamento n. 1370/2007, quest'ultimo è entrato in vigore il 3 dicembre 2009.

3. La domanda di pronuncia pregiudiziale è stata presentata nell'ambito di una controversia tra l'Obshtina Pomorie (Comune di Pomorie, Bulgaria) e la società «ANHIALO AVTO» OOD (in prosieguo: la «Anhialo») in merito alla concessione di una compensazione di servizio pubblico dovuta ai sensi di un contratto di servizio pubblico concluso per la fornitura di servizi di trasporto pubblico di passeggeri con autobus.

4. Sebbene la Corte abbia già avuto occasione di interpretare, nella sentenza dell'8 settembre 2022, *Lux Express Estonia* (C-614/20, EU:C:2022:641), l'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), i), del regolamento n. 1370/2007, la presente causa condurrà la Corte a pronunciarsi, per la prima volta, sulla questione se uno Stato membro abbia o meno il potere di introdurre condizioni aggiuntive rispetto a quelle già previste da tale regolamento per quanto riguarda il pagamento di una compensazione di servizio pubblico.

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

5. L'articolo 1 del regolamento n. 1370/2007, intitolato «Finalità e ambito di applicazione», al suo paragrafo 1, enuncia 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».

6. L'articolo 2 di tale regolamento, intitolato «Definizioni», così dispone:

«Ai fini del presente regolamento si intende per:

(...)

b) “autorità competente”: un'amministrazione pubblica o un gruppo di amministrazioni pubbliche di uno Stato membro, o di Stati membri, che ha il potere di intervenire nei trasporti pubblici di passeggeri in una zona geografica determinata, o qualsiasi altro organismo investito di tale potere;

(...)

e) “obbligo di servizio pubblico”: l'obbligo definito o individuato da un'autorità competente al fine di garantire la prestazione di servizi di trasporto pubblico di passeggeri di interesse generale che un operatore, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non si assumerebbe o non si assumerebbe nella stessa misura o alle stesse condizioni senza compenso;

(...)

- g) “compensazione di servizio pubblico”: qualsiasi vantaggio, in particolare di natura finanziaria, erogato direttamente o indirettamente da un'autorità competente per mezzo di fondi pubblici durante il periodo di vigenza di un obbligo di servizio pubblico, ovvero connesso a tale periodo;
- 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”: 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;

(...).».

7. L'articolo 3 di detto regolamento, intitolato «Contratti di servizio pubblico e norme generali», ai paragrafi 1 e 2 stabilisce quanto segue:

«1. 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.

2. In deroga al paragrafo 1, gli obblighi di servizio pubblico finalizzati a stabilire tariffe massime per tutti i passeggeri o per alcune categorie di passeggeri possono anch'essi essere disciplinati da norme generali. L'autorità competente compensa gli operatori di servizio pubblico, secondo i principi definiti nell'articolo 4, nell'articolo 6 e nell'allegato, per l'effetto finanziario netto, positivo o negativo, sui costi sostenuti e sui ricavi originati dall'assolvimento degli obblighi tariffari stabiliti da norme generali, secondo modalità che impediscano una compensazione eccessiva. Ciò lascia impregiudicato il diritto delle autorità competenti di integrare gli obblighi di servizio pubblico stabilendo tariffe massime nei contratti di servizio pubblico».

8. L'articolo 4 del medesimo regolamento, intitolato «Contenuto obbligatorio dei contratti di servizio pubblico e delle norme generali», al suo paragrafo 1, è così formulato:

«I contratti di servizio pubblico e le norme generali:

- a) definiscono con chiarezza gli obblighi di servizio pubblico che l'operatore del servizio pubblico deve assolvere e le zone geografiche interessate;
- 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;
- c) definiscono le modalità di ripartizione dei costi connessi alla fornitura di servizi. (...)».

9. L'articolo 5 del regolamento n. 1370/2007, intitolato «Aggiudicazione di contratti di servizio pubblico», enuncia quanto segue:

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

(...)

5. 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. L'operatore di servizio pubblico ha il diritto di impugnare la decisione che impone la fornitura di determinati servizi pubblici. I contratti di servizio pubblico aggiudicati o prorogati con provvedimento di emergenza o le misure che impongono di stipulare un contratto di questo tipo hanno una durata non superiore a due anni.

(...)».

10. L'articolo 6 di tale regolamento, intitolato «Compensazioni di servizio pubblico», al suo paragrafo 1, così recita:

«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».

11. L'allegato di detto regolamento (in prosieguo: l'«allegato»), rubricato «Norme applicabili alla compensazione nei casi previsti nell'articolo 6, paragrafo 1», ai punti 2 e 3, prevede quanto segue:

«2. 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. (...)

3. L'assolvimento dell'obbligo di servizio pubblico può avere un impatto sulle eventuali attività di trasporto di un operatore che esulino dall'obbligo o dagli obblighi di servizio pubblico in questione. Per evitare compensazioni eccessive o assenza di compensazione, nel calcolo dell'effetto finanziario netto devono pertanto essere presi in considerazione gli effetti finanziari quantificabili sulle reti dell'operatore in questione».

B. Diritto bulgaro

1. Legge sui trasporti su strada

12. L'articolo 4, paragrafi 1 e 3, delle disposizioni finali dello *Zakon za avtomobilnite prevozi* (legge sui trasporti su strada)³, 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».

2. Ordinanza del 2005

13. 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

³ DV n. 82, del 17 settembre 1999.

sostegno del trasporto di passeggeri con autobus su tratte non redditizie in aree urbane, montane e in altre aree)⁴, del 4 aprile 2005 (in prosieguo: l'«ordinanza del 2005»), al suo articolo 1, paragrafo 1, stabiliva 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».

3. *Ordinanza del 2015*

14. 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 obshtestveni patnicheski prevozi po nerentabilni avtobusni linii vav vatreshnogradskia transport i transporta v planinski i drugi rayoni i za izdavane na prevozni dokumenti za izvarshvane na prevozite (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 passeggeri 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)⁵, del 29 marzo 2015 (in prosieguo: l'«ordinanza del 2015»), al suo 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».

15. 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 sul bilancio dello Stato per l'anno in questione».

16. 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 DV n. 33, del 15 aprile 2005.

⁵ DV n. 51, del 7 luglio 2015.

(...)

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

17. 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».

18. 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».

III. Procedimento principale, questioni pregiudiziali e procedimento dinanzi alla Corte

19. Con decisione del governatore dell'oblast di Burgas (Bulgaria), del 14 agosto 2013, il sindaco del Comune di Pomorie è stato autorizzato a procedere all'assegnazione, per un periodo massimo di sei mesi, della prestazione di servizi di trasporto pubblico con autobus sulle tratte elencate in tale decisione, in particolare per quanto riguarda la linea di autobus tra le città di Pomorie e Kableshkovo (Bulgaria) e le linee di autobus urbane n. 1 e n. 2 di Pomorie. Il contratto di servizio pubblico doveva essere concluso mediante aggiudicazione diretta, conformemente all'articolo 5, paragrafo 5, del regolamento n. 1370/2007, sotto forma di provvedimento di emergenza finalizzato a superare l'interruzione del servizio pubblico di trasporto passeggeri su dette tratte dovuta alla scadenza dei contratti in essere e alla concomitante conclusione di una procedura di aggiudicazione di un nuovo contratto di servizio pubblico.

20. Sulla base di detta decisione, il 1° novembre 2013 il Comune di Pomorie, in qualità di autorità competente, e la 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 tratte di autobus interessate (in prosieguo: il «contratto controverso»). L'articolo 2 di detto contratto stabiliva che lo stesso sarebbe rimasto in vigore fino alla chiusura della procedura prevista dalla legge sugli appalti pubblici da parte dell'autorità competente. Peraltro, ai sensi dell'articolo 5 del medesimo contratto, tale autorità si impegnava a versare all'operatore, entro i termini fissati dal Ministero delle Finanze, i fondi corrispondenti a eventuali sovvenzioni, conformemente alla normativa nazionale applicabile, e a compensazioni delle tariffe gratuite e ridotte riservate a talune categorie di cittadini, ai sensi della citata normativa.

21. È pacifico che la Anhialo ha fornito i servizi di trasporto previsti dal contratto controverso. Il 15 gennaio 2019 tale contratto si è risolto al termine di una procedura condotta ai sensi della legge sugli appalti pubblici. Per quanto riguarda il periodo compreso tra il 1° gennaio 2016 e il 31 dicembre 2018, per il quale la Anhialo ha chiesto il pagamento delle compensazioni ad essa dovute in conformità del contratto controverso, il Comune di Pomorie ha versato a tale società la somma di 3 690 leva bulgari (BGN) (circa EUR 1 886 alla data rilevante), che corrisponde all'importo totale dei fondi fissati e versati dal bilancio centrale della Repubblica di Bulgaria a detto comune a titolo di sovvenzioni per il trasporto urbano e interurbano.

22. Contestando l'ammontare di tale importo, la Anhialo ha proposto ricorso dinanzi al Rayonen sad Pomorie (Tribunale distrettuale di Pomorie, Bulgaria). Una perizia contabile ha stabilito l'effetto finanziario netto, ai sensi delle disposizioni dell'allegato e dell'articolo 55 dell'ordinanza del 2015, per tale società in relazione agli anni dal 2016 al 2018, che ammontava a circa BGN 86 000 (circa EUR 43 800 alla data rilevante). Dalla citata perizia emerge altresì che l'organizzazione contabile di detta società consentiva una ripartizione accurata delle spese e delle entrate relative alle attività sovvenzionate e alle attività non sovvenzionate, conformemente alle prescrizioni risultanti dall'allegato. Dinanzi a detto giudice, l'Anhialo ha chiesto il pagamento di una parte dell'importo dovuto rimasto insoluto, vale a dire BGN 24 931,60 (circa EUR 12 700 alla data rilevante).

23. Con sentenza dell'8 novembre 2021, il Rayonen sad Pomorie (Tribunale distrettuale di Pomorie) ha accolto tale ricorso. Detto giudice ha segnatamente ritenuto che l'obiettivo della compensazione di servizio pubblico, ai sensi del regolamento n. 1370/2007, risiede nel compensare l'effetto finanziario negativo netto coprendo i costi sostenuti dall'operatore per la fornitura del servizio pubblico e che, poiché il contratto controverso è stato concluso nel 2013, il Comune di Pomorie non possa sostenere che la Anhialo non abbia diritto a una compensazione di

servizio pubblico sulla base della motivazione che tale contratto non contiene i requisiti vincolanti di cui all'articolo 56, paragrafo 2, dell'ordinanza del 2015. Infatti, secondo il medesimo giudice, tenuto conto della data di adozione di tale ordinanza, l'obbligo previsto dalla citata disposizione di indicare necessariamente i parametri sulla base dei quali viene calcolata la sovvenzione non poteva applicarsi al contratto controverso e, dal momento che ha fornito il servizio di trasporto pubblico oggetto del contratto concluso, la Anhialo ha diritto a una sovvenzione e le autorità competenti sono tenute a concederle una compensazione di servizio pubblico conformemente al regolamento n. 1370/2007.

24. Il Comune di Pomorie ha interposto appello avverso tale sentenza dinanzi all'Okrazhen sad – Burgas (Tribunale regionale di Burgas), giudice del rinvio, facendo valere che le condizioni stabilite dall'ordinanza del 2015 sono previste anche dal regolamento n. 1370/2007. Dal momento che tale regolamento è dotato di efficacia diretta a decorrere dalla sua adozione, il 23 ottobre 2007, i requisiti di cui all'articolo 4, paragrafo 1, di quest'ultimo erano in vigore a partire da tale data e il fatto che essi non figurino nel contratto controverso indicherebbe l'insussistenza di un diritto al pagamento di una sovvenzione. Il Comune di Pomorie ha altresì invocato l'articolo 5 del contratto controverso, dal quale ha dedotto che l'obbligo ad esso incombente di trasferire sovvenzioni non è incondizionato, bensì subordinato al rispetto delle condizioni stabilite dalla normativa nazionale. Pertanto, non può essergli contestato il fatto che, in assenza di sovvenzionamento al proprio bilancio con fondi del bilancio centrale, non sia stata versata alcuna compensazione di servizio pubblico alle imprese di trasporto. Detto comune ha aggiunto di non avere la competenza giuridica di stabilire autonomamente l'importo delle compensazioni e delle sovvenzioni, ma soltanto di distribuire con una destinazione specifica i fondi corrispondenti che sono stati impegnati a suo beneficio.

25. La Anhialo ha fatto valere dinanzi al giudice del rinvio che l'articolo 56, paragrafo 2, dell'ordinanza del 2015 è una disposizione di natura sostanziale e, in quanto tale, priva di efficacia retroattiva. Di conseguenza, la legittimità del contratto controverso non può essere esaminata alla luce di tale ordinanza. Il regolamento n. 1370/2007 sancirebbe un diritto inalienabile dell'operatore di servizio pubblico alla compensazione di servizio pubblico e non conterrebbe alcun divieto esplicito di pagare compensazioni di servizio pubblico nel caso in cui i contratti di servizio pubblico non soddisfino formalmente i requisiti ivi previsti. L'obiettivo di detto regolamento sarebbe quello di garantire la trasparenza del processo di calcolo delle compensazioni di servizio pubblico e di evitare compensazioni eccessive, senza privare gli operatori delle compensazioni loro dovute. La Anhialo ha altresì sottolineato che, in base alle risultanze della perizia giudiziaria contabile, essa ha rispettato tutti i requisiti stabiliti dal regolamento n. 1370/2007 e dall'ordinanza del 2015 per quanto riguarda la compensazione di servizio pubblico. Secondo tale società, alla luce dell'articolo 3, paragrafo 1, di detta ordinanza, 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 sul 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.

26. Il giudice del rinvio rileva che l'ordinanza del 2015 è stata adottata sulla base della legge sui trasporti su strada, 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 sul bilancio dello Stato per l'anno in questione. Tale giudice aggiunge che, al contempo, l'articolo 56, paragrafo 1, di detta ordinanza stabilisce che le

sovvenzioni sono concesse esclusivamente agli operatori di servizio pubblico con i quali il comune interessato abbia concluso contratti conformi ai requisiti fissati dal regolamento n. 1370/2007 e che gli altri paragrafi del citato articolo 56 prevedono ulteriori requisiti in ordine al contenuto dei contratti conclusi con gli operatori. Secondo l'interpretazione delle autorità nazionali competenti, la normativa nazionale stabilirebbe, per il pagamento delle compensazioni di servizio pubblico, i requisiti in forza dei quali siffatte compensazioni debbono essere previste nella legge sul bilancio dello Stato per l'anno in questione e versate all'autorità competente. Se così non fosse, quest'ultima non potrebbe versarle legittimamente all'operatore di servizio pubblico, nonostante l'effettiva esecuzione del contratto di servizio pubblico.

27. Tuttavia, il regolamento n. 1370/2007, in particolare il suo articolo 6, paragrafo 1, non conterrebbe siffatti requisiti per quanto riguarda il pagamento delle compensazioni di servizio pubblico. Di conseguenza, il giudice del rinvio chiede se tale regolamento consenta a uno Stato membro di introdurre, attraverso norme giuridiche nazionali o una normativa interna, limitazioni e requisiti aggiuntivi relativamente al pagamento di una compensazione a un'impresa di trasporto per l'adempimento di un obbligo di servizio pubblico.

28. 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 menziona «[i] contratti di servizio pubblico e le norme generali», 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 del 2005. L'altra interpretazione possibile sarebbe che tali parametri debbano necessariamente essere definiti, non solo in norme generali, ma anche nel contratto di servizio pubblico, ai sensi del regolamento n. 1370/2007.

29. In tale contesto, 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]».

30. Hanno presentato osservazioni scritte il Comune di Pomorie, il governo bulgaro e la Commissione europea. Queste ultime due parti interessate hanno altresì svolto osservazioni orali all'udienza tenutasi il 21 giugno 2023.

IV. Analisi

A. Sulla prima questione pregiudiziale

31. Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il regolamento n. 1370/2007 debba essere interpretato nel senso che esso osta a che uno Stato membro adotti disposizioni in forza delle quali una compensazione di servizio pubblico, ai sensi di tale regolamento, può essere concessa a un operatore di servizio pubblico soltanto se i fondi corrispondenti a siffatta compensazione sono stati previsti dalla legge sul bilancio di detto Stato per l'anno in questione e liquidati a beneficio dell'autorità competente.

32. In via preliminare, occorre ricordare che, a norma dell'articolo 288, secondo comma, TFUE, il regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri. In tal senso, a motivo della loro stessa natura e della loro funzione nell'ambito delle fonti del diritto dell'Unione, le disposizioni dei regolamenti producono in genere effetti immediati negli ordinamenti giuridici nazionali, senza che le autorità nazionali debbano adottare misure di attuazione. Laddove l'attuazione di alcune disposizioni di un regolamento lo richieda, gli Stati membri possono adottare misure di applicazione del regolamento stesso, se essi non ostacolano la sua applicabilità diretta, se non dissimulano la sua natura di atto di diritto dell'Unione e se precisano l'esercizio del margine discrezionale ad essi conferito da tale regolamento nei limiti delle sue disposizioni⁶.

33. A tal proposito, deve farsi riferimento alle disposizioni pertinenti del regolamento in questione, interpretate alla luce degli obiettivi del medesimo, al fine di stabilire se queste ultime vietino, impongano o consentano agli Stati membri di emanare talune misure di attuazione e, in particolare, in quest'ultima ipotesi, se la misura di cui trattasi rientri nel margine di discrezionalità riconosciuto a ciascuno Stato membro. Si deve altresì rammentare che qualsiasi disposizione del diritto dell'Unione che soddisfi i requisiti necessari per produrre un effetto diretto vincola tutte le autorità degli Stati membri, vale a dire non soltanto i giudici nazionali, ma anche tutti gli organi amministrativi, comprese le autorità decentrate, e tali autorità sono tenute a darvi applicazione⁷.

34. Per quanto riguarda le disposizioni del regolamento n. 1370/2007 rilevanti nel caso di specie, occorre osservare che, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, di tale regolamento, 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 a quelli che il semplice gioco delle forze del mercato consentirebbe di fornire e che, a tal fine, detto 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.

35. Pertanto, il regolamento n. 1370/2007 disciplina l'attribuzione a un operatore pubblico di una «compensazione di servizio pubblico», definita, all'articolo 2, lettera g), di tale regolamento, come qualsiasi vantaggio, in particolare di natura finanziaria, erogato direttamente o indirettamente da un'autorità competente per mezzo di fondi pubblici durante il periodo di vigenza di un obbligo di

⁶ V. sentenza del 22 gennaio 2020, *Ursa Major Services* (C-814/18, EU:C:2020:27, punti 33 e 34 e giurisprudenza ivi citata).

⁷ V. sentenza del 22 gennaio 2020, *Ursa Major Services* (C-814/18, EU:C:2020:27, punti 35 e 36 e giurisprudenza ivi citata).

servizio pubblico, ovvero connesso a tale periodo. Come precisa il considerando 34 di detto regolamento, «[n]el settore dei trasporti di passeggeri per via terrestre possono risultare necessarie compensazioni di servizi pubblici allo scopo di consentire alle imprese incaricate della prestazione di servizi pubblici di funzionare secondo principi e condizioni che consentano loro di svolgere i propri compiti».

36. Inoltre, l'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 1370/2007 stabilisce che 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. L'articolo 4, paragrafo 1, di tale regolamento precisa che i contratti di servizio pubblico e le norme generali: a) definiscono con chiarezza gli obblighi di servizio pubblico che l'operatore del servizio pubblico deve assolvere e le zone geografiche interessate; 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, nonché c) definiscono le modalità di ripartizione dei costi connessi alla fornitura di servizi.

37. A tale riguardo, per quanto concerne l'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), i), del regolamento n. 1370/2007, la Corte ha dichiarato che, quanto all'espressione «eventuale», utilizzata all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), i), di detto regolamento, dal contesto in cui si inserisce detta disposizione risulta che tale espressione evoca la possibilità per le autorità competenti, prevista all'articolo 1, paragrafo 1, secondo comma, e all'articolo 3, paragrafo 1, del medesimo regolamento, di scegliere, nell'ambito di un contratto di servizio pubblico, di concedere agli operatori, ad integrazione o in luogo di diritti di esclusiva, una compensazione a fronte dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico⁸.

38. Peraltro, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 5, del regolamento n. 1370/2007, l'autorità competente può prendere provvedimenti di emergenza, che possono assumere la forma di un'«aggiudicazione diretta», definita all'articolo 2, lettera h), di tale regolamento come l'aggiudicazione di un contratto di servizio pubblico a un determinato operatore di servizio pubblico senza che sia previamente esperita una procedura di gara. In un'ipotesi del genere, detto regolamento impone ulteriori requisiti riguardo alla compensazione di servizio pubblico⁹.

39. Infatti, da un lato, l'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1370/2007 precisa che, nel caso di contratti di servizio pubblico aggiudicati a norma, in particolare, dell'articolo 5, paragrafo 5, di tale regolamento, i parametri in base ai quali deve essere calcolata l'eventuale compensazione devono essere 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.

40. Dall'altro lato, l'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1370/2007 dispone che tutte le compensazioni connesse a una norma generale o a un contratto di servizio pubblico devono essere conformi alle disposizioni di cui all'articolo 4 di tale regolamento, indipendentemente

⁸ V. sentenza dell'8 settembre 2022, *Lux Express Estonia* (C-614/20, EU:C:2022:641, [punto 74]).

⁹ A tal proposito, il considerando 27 del regolamento n. 1370/2007 sancisce che, 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. Inoltre, a termini del considerando 30 di tale regolamento, i contratti di servizio pubblico aggiudicati direttamente dovrebbero essere soggetti a una maggiore trasparenza.

dalle modalità di aggiudicazione del contratto, e che tutte le compensazioni di qualsiasi natura connesse a un contratto di servizio pubblico aggiudicato direttamente a norma, in particolare, dell'articolo 5, paragrafo 5, o connesse a una norma generale sono inoltre conformi alle disposizioni dell'allegato. Quest'ultimo precisa, al suo punto 2, che «[l]a 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». Il punto 3 di tale allegato specifica che «[l]'assolvimento dell'obbligo di servizio pubblico può avere un impatto sulle eventuali attività di trasporto di un operatore che esulino dall'obbligo o dagli obblighi di servizio pubblico in questione» e che «[p]er evitare compensazioni eccessive o assenza di compensazione, nel calcolo dell'effetto finanziario netto devono pertanto essere presi in considerazione gli effetti finanziari quantificabili sulle reti dell'operatore in questione».

41. Dal tenore letterale delle disposizioni rilevanti del regolamento n. 1370/2007 risulta quindi che, rispetto alla compensazione di servizio pubblico, tale regolamento mira, soprattutto, a evitare compensazioni eccessive a favore dell'operatore di servizio pubblico¹⁰, alle quali conseguirebbe un arricchimento senza causa dello stesso. Occorre rilevare che il procedimento principale non riguarda la situazione di una compensazione eccessiva, bensì, al contrario, l'assenza di compensazione, parimenti menzionata al punto 3 dell'allegato, ossia la situazione in cui l'operatore è tenuto a rispettare i suoi obblighi di servizio pubblico, conformemente al contratto di servizio pubblico, senza ricevere corrispettivo. Al fine di evitare entrambi i tipi di situazioni, un contratto di servizio pubblico deve contenere i parametri di calcolo della compensazione di servizio pubblico, i quali devono essere fissati in anticipo, in modo obiettivo e trasparente, e inoltre, nel caso di contratti che formano oggetto di aggiudicazione diretta, l'importo della compensazione deve essere determinato alla luce dell'effetto finanziario netto per l'operatore di servizio pubblico. Da dette disposizioni discende altresì che, come rilevato dalla Corte, il regolamento n. 1370/2007 impone alle autorità competenti di concedere una compensazione degli oneri derivanti dagli obblighi di servizio pubblico¹¹.

42. Nel caso di specie, dalla decisione di rinvio risulta che la Anhialo e il Comune di Pomorie hanno concluso il contratto controverso nel quadro di un'aggiudicazione diretta ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 5, del regolamento n. 1370/2007. È pacifico, inoltre, che la Anhialo ha adempiuto gli obblighi di servizio pubblico previsti dal citato contratto. Tuttavia, il Comune di Pomorie non ha versato l'intero importo del contributo di servizio pubblico cui detta società aveva diritto, come stabilito da una perizia giudiziaria. A tal riguardo, il giudice del rinvio rileva che, secondo l'interpretazione delle autorità nazionali competenti, la normativa nazionale stabilisce, per il pagamento di una compensazione di servizio pubblico, i requisiti in forza dei quali siffatta compensazione dev'essere prevista nella legge sul bilancio dello Stato per l'anno in questione e versata all'autorità competente. Orbene, nel caso di specie, per il periodo considerato, il Comune di Pomorie avrebbe versato all'Anhialo soltanto la somma di BGN 3 690 (circa EUR 1 886 alla data

¹⁰ In tal senso, il considerando 27 del regolamento n. 1370/2007 dichiara parimenti che 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.

¹¹ V. sentenza dell'8 settembre 2022, Lux Express Estonia (C-614/20, EU:C:2022:641, punto 71).

di cui trattasi)¹², corrispondente all'importo totale dei fondi fissati e versati dal bilancio centrale della Repubblica di Bulgaria a tale comune a titolo di sovvenzioni per i trasporti urbani e interurbani¹³.

43. Pertanto, in un caso come quello di cui al procedimento principale, si deve constatare, da un lato, che i parametri sulla base dei quali dev'essere calcolata la compensazione di servizio pubblico non sono stati stabiliti in anticipo, in modo obiettivo e trasparente. Tale importo dipende infatti dai fondi stanziati dal bilancio dello Stato, che possono variare da un anno all'altro, e secondo criteri non connessi all'esecuzione del contratto di servizio pubblico concluso dall'operatore di servizio pubblico. Orbene, come enunciato dal considerando 9 del regolamento n. 1370/2007, 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.

44. Dall'altro lato, per quanto riguarda, più in particolare, i contratti di servizio pubblico aggiudicati direttamente, la condizione secondo la quale i fondi devono essere fissati e versati dal bilancio centrale affinché l'operatore possa beneficiare di un contributo di servizio pubblico non tiene conto dell'effetto finanziario netto sui costi sostenuti e sui ricavi originati dall'assolvimento di un obbligo di servizio pubblico, come richiesto dall'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1370/2007 e dall'allegato. Orbene, un contratto di servizio pubblico non può avere l'effetto di limitare una compensazione di servizio pubblico, la cui logica è «retributiva»¹⁴, all'importo concesso all'autorità competente, dal bilancio dello Stato, una volta che tale obbligo sia stato contrattualmente definito.

45. Aggiungo che, come hanno sottolineato il governo bulgaro e la Commissione, uno Stato membro, se la sua capacità di bilancio non glielo consente, può decidere, per il futuro, di limitare l'aggiudicazione di servizi pubblici o persino di non concludere contratti di servizio pubblico. Al contrario, per il passato, se il contratto è stato eseguito dall'operatore di servizio pubblico, come nel procedimento principale, mi sembra evidente che quest'ultimo abbia diritto a una compensazione a fronte degli obblighi di servizio pubblico cui è stato soggetto, conformemente al regolamento n. 1370/2007. Al di là dell'applicazione di tale regolamento, va ricordato che il principio della certezza del diritto, il quale fa parte dei principi generali del diritto dell'Unione, esige, in particolare, che le norme giuridiche siano chiare, precise e prevedibili nei loro effetti¹⁵.

46. Inoltre, in generale, ai sensi dell'articolo 2, lettera e), di detto regolamento, un «obbligo di servizio pubblico» è l'obbligo definito o individuato da un'autorità competente al fine di garantire la prestazione di servizi di trasporto pubblico di passeggeri di interesse generale che un operatore, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non si assumerebbe o non si assumerebbe nella stessa misura o alle stesse condizioni senza compenso. In mancanza di un'adeguata

¹² In udienza non è stato contestato che, nel caso di specie, il mancato pagamento integrale della compensazione di servizio pubblico dovuta ha carattere definitivo.

¹³ Nelle sue osservazioni scritte, il governo bulgaro fa valere che in caso di insufficienza dei fondi di compensazione assegnati dal bilancio centrale a un comune, il comune potrebbe compensare tale insufficienza con fondi provenienti dal bilancio comunale. Tuttavia, siffatta situazione, non essendo oggetto delle questioni pregiudiziali sollevate dal giudice del rinvio, non sarà esaminata ulteriormente in questa sede.

¹⁴ V., in tal senso, conclusioni dell'avvocato generale Campos Sánchez-Bordona nella causa *Lux Express Estonia* (C-614/20, EU:C:2022:180, paragrafi da 39 a 42).

¹⁵ V. sentenza del 27 aprile 2023, *BVAEB (Importo della pensione di vecchiaia)* (C-681/21, EU:C:2023:349, punto 51 e giurisprudenza ivi citata).

compensazione di servizio pubblico, nessun operatore sarebbe quindi disposto a fornire simili servizi di interesse generale. Orbene, l'approccio consistente nel legare il pagamento di una determinata compensazione di servizio pubblico al pagamento di una sovvenzione concessa dallo Stato membro all'autorità competente, in circostanze come quelle di cui al procedimento principale, può comportare una mancata compensazione o una sotto-compensazione, che possono compromettere l'esistenza stessa dei contratti di servizio pubblico e dei connessi obblighi di servizio pubblico.

47. In tali circostanze, alla luce della giurisprudenza citata ai precedenti paragrafi 32 e 33, si deve constatare che la normativa nazionale di cui trattasi non rientra nel margine di discrezionalità riconosciuto a ciascuno Stato membro ai fini dell'adozione delle misure di applicazione di un regolamento, nella fattispecie il regolamento n. 1370/2007 quanto alla determinazione della compensazione di servizio pubblico alla quale ha diritto un operatore di servizio pubblico.

48. Alla luce di quanto precede, propongo di rispondere alla prima questione dichiarando che il regolamento n. 1370/2007 deve essere interpretato nel senso che esso osta a che uno Stato membro adotti disposizioni in forza delle quali una compensazione di servizio pubblico, ai sensi di tale regolamento, può essere concessa a un operatore di servizio pubblico soltanto se i fondi corrispondenti sono stati previsti dalla legge sul bilancio di detto Stato per l'anno in questione e versati all'autorità competente.

B. Sulla seconda questione pregiudiziale

49. Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), i), del regolamento n. 1370/2007 debba essere interpretato nel senso che consente il pagamento di una compensazione di servizio pubblico a un operatore di servizio pubblico qualora i parametri sulla base dei quali tale compensazione viene calcolata non siano stati previamente stabiliti in un contratto di servizio pubblico, bensì in norme generali che determinano l'importo di detta compensazione conformemente alle disposizioni del regolamento medesimo.

50. In via preliminare, occorre rilevare che l'articolo 2, lettera l), del regolamento n. 1370/2007 definisce una «norma generale» come 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.

51. Per rispondere alla questione sollevata, occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, ai fini dell'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione si deve tener conto non soltanto del tenore letterale della stessa, ma anche del contesto in cui essa si inserisce e degli obiettivi della normativa di cui essa fa parte¹⁶.

52. In primo luogo, per quanto riguarda il *tenore letterale* dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), i), del regolamento n. 1370/2007, tale disposizione dispone che i contratti di servizio pubblico «e» le norme generali stabiliscono in anticipo, in modo obiettivo e trasparente, i parametri in base ai quali deve essere calcolata l'eventuale compensazione di servizio pubblico, in modo da impedire una compensazione eccessiva. Mi sembra chiaro che, utilizzando la congiunzione «e», il legislatore dell'Unione abbia inteso includere le «norme generali» tra gli elementi che

¹⁶ Sentenza del 4 maggio, Bundesrepublik Deutschland (Casella di posta elettronica degli uffici giudiziari) (C-60/22, EU:C:2023:373, punto 49 e giurisprudenza ivi citata).

consentono di determinare l'importo della compensazione. In altri termini, la formulazione di detta disposizione non impone che tutti i parametri di calcolo della compensazione di servizio pubblico siano definiti in un unico documento, ma soltanto che tali parametri siano stabiliti in anticipo, in modo obiettivo e trasparente.

53. In secondo luogo, per quanto riguarda il *contesto* in cui si inserisce l'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), i), del regolamento n. 1370/2007, occorre rilevare che l'articolo 2, lettera i), di tale regolamento definisce un «contratto di servizio pubblico» come 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. Detta disposizione dispone inoltre che, 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. In tal senso, il considerando 9 del medesimo regolamento stabilisce che la forma o la denominazione di siffatto contratto possono variare in funzione degli ordinamenti giuridici degli Stati membri.

54. Pertanto, tenuto conto delle differenze tra gli ordinamenti giuridici degli Stati membri, il legislatore dell'Unione ha scelto di conferire alla nozione di «contratto di servizio pubblico», ai sensi del regolamento n. 1370/2007, un significato ampio e flessibile¹⁷, comprendente atti di natura contrattuale, ma anche altri tipi di atti di natura diversa¹⁸, riconoscendo anche la combinazione tra un atto legale generico, che assegna la prestazione di servizi a un operatore, e uno amministrativo, che stabilisce requisiti dettagliati riguardo ai servizi da fornire e al calcolo della compensazione¹⁹. Siffatto contesto corrobora quindi l'interpretazione secondo la quale i parametri di calcolo della compensazione di servizio pubblico possono essere determinati con riferimento a norme generali di natura legislativa o regolamentare, purché tali norme stabiliscano detti parametri in anticipo, in modo obiettivo e trasparente.

55. In terzo luogo, quanto agli *obiettivi* perseguiti dal regolamento n. 1370/2007, come emerge dai considerando 9 e 30 dello stesso, l'obiettivo di trasparenza assume una particolare importanza per stabilire i parametri di calcolo della compensazione di servizio pubblico. Orbene, ai fini del conseguimento di siffatto obiettivo non risulta necessario che tutti i parametri di calcolo della compensazione di servizio pubblico figurino nel contratto concluso tra l'autorità competente e l'operatore di servizio pubblico. Infatti, laddove sussistano norme generali relative ai parametri di calcolo della compensazione stabilite in anticipo, in modo obiettivo e trasparente, come richiesto dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), i), di tale regolamento, e in conformità delle condizioni stabilite nell'allegato, un operatore di servizio pubblico è in grado di determinare l'importo della compensazione che può ottenere. Inoltre, nell'ambito di applicazione di tale disposizione, dette norme generali devono essere facilmente accessibili agli operatori interessati. È così, in particolare, quando sono state oggetto di una pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dello Stato membro di cui trattasi.

¹⁷ V., in dottrina, Vieu, P., «À propos de l'intégration de l'Europe des transports. Observations sur l'interprétation et l'application de la norme européenne: le cas du règlement OSP», RTD eur., 2010, n. 2, pagg. da 297 a 331, in particolare pag. 320.

¹⁸ V., in dottrina, Franco Escobar S.E., «Las compensaciones económicas por obligaciones de servicio público en el transporte regular de viajeros por carretera», *Financiación de las obligaciones de servicio público: ayudas públicas a las telecomunicaciones, televisión, correos y transporte aéreo, marítimo y terrestre*, Tirant lo Blanch, 2009, Madrid, pagg. da 201 a 230, in particolare pag. 211.

¹⁹ V., in tal senso, comunicazione della Commissione sugli orientamenti interpretativi concernenti il regolamento [n. 1370/2007] (GU 2014, C 92, pag. 1), in particolare punto 2.2.1.

56. Propongo quindi di rispondere alla seconda questione pregiudiziale dichiarando che l'articolo 4, paragrafo 1, lettera b, i), del regolamento n. 1370/2007 deve essere interpretato nel senso che esso consente il pagamento di una compensazione di servizio pubblico a un operatore 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 modo obiettivo e trasparente, in norme generali che determinano l'importo di detta compensazione conformemente alle disposizioni di tale regolamento.

V. Conclusione

57. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere nei seguenti termini alle questioni pregiudiziali sollevate dall'Okrazhen sad – Burgas (Tribunale regionale di Burgas, Bulgaria):

- 1) Il 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 che uno Stato membro adotti disposizioni in forza delle quali una compensazione di servizio pubblico, ai sensi di tale regolamento, può essere concessa a un operatore di servizio pubblico soltanto se i fondi corrispondenti sono stati previsti dalla legge sul bilancio di detto Stato per l'anno in questione e versati all'autorità competente.

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

deve essere interpretato nel senso che:

esso consente il pagamento di una compensazione a un operatore 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 modo obiettivo e trasparente, in norme generali che determinano l'importo di detta compensazione conformemente alle disposizioni di tale regolamento.