



## Raccolta della giurisprudenza

**Causa C-421/22**

**«DOBELES AUTOBUSU PARKS» SIA e a.**

**contro**

Iepirkumu uzraudzības birojs,  
**«Autotransporta direkcija» VSIA**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Augstākā tiesa (Senāts)]

**Sentenza della Corte (Quinta Sezione) del 21 dicembre 2023**

«Rinvio pregiudiziale – Trasporti – Servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia – Regolamento (CE) n. 1370/2007 – Articolo 1, paragrafo 1 – Articolo 2 bis, paragrafo 2 – Articolo 3, paragrafo 1 – Articolo 4, paragrafo 1 – Articolo 6, paragrafo 1 – Contratto di servizio pubblico di trasporto di passeggeri con autobus – Procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico di servizi – Gara d'appalto aperta, trasparente e non discriminatoria – Capitolato d'oneri – Importo della compensazione concessa dall'autorità nazionale competente – Indicizzazione limitata nel tempo e a specifiche categorie di costi – Ripartizione dei rischi»

*Trasporti – Servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia – Regolamento n. 1370/2007 – Aggiudicazione dei contratti di servizio pubblico di trasporto di passeggeri con autobus – Gara d'appalto aperta, trasparente e non discriminatoria – Compensazione dei costi delle imprese di trasporto di passeggeri inerenti ad obblighi di servizio pubblico – Modalità di ripartizione dei costi – Margine di discrezionalità delle autorità nazionali competenti – Possibilità per tali autorità di prevedere un regime di compensazione che non copra in modo automatico la totalità dei costi connessi alla gestione e all'esercizio di tale servizio – Ammissibilità – Assenza di un'indicizzazione regolare dei costi – Violazione del principio di proporzionalità – Assenza*

*(Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1370/2007, artt.1, § 1, 2 bis, 3, § 1, 4, § 1, e 6, § 1)*

(v. punti 41-44, 46-52, 54-56, 58, 59 e dispositivo)

### **Sintesi**

In Lettonia è stata indetta una gara d'appalto con procedura aperta per la concessione del diritto di fornire prestazioni di servizio pubblico di trasporto di passeggeri con autobus sulla rete di linee di rilevanza regionale per un periodo di dieci anni.

La «Dobeles Autobusu parks SIA» e varie altre società lettoni attive nel settore dei trasporti hanno proposto dinanzi all'Iepirkumu uzraudzības biroja Iesniegumu izskatīšanas komisija (commissione per l'esame dei reclami dell'Ufficio di vigilanza sugli appalti pubblici, Lettonia) un ricorso con il quale hanno contestato le disposizioni del capitolato d'oneri. Quest'ultimo e il corrispondente progetto di contratto istituivano, a loro avviso, un meccanismo illegittimo di compensazione del servizio in questione che non prevedeva una procedura completa di revisione del prezzo di tale servizio in caso di variazione dei costi aventi un effetto su tale prezzo. Poiché tale commissione ha respinto il loro ricorso, dette società hanno adito l'Administratīvā rajona tiesa (Tribunale amministrativo distrettuale, Lettonia). Anche tale giudice ha respinto il loro ricorso con la motivazione, in sostanza, che lo Stato non è tenuto, nel corso della procedura di revisione del prezzo contrattuale della prestazione, a coprire tutti i costi degli operatori di un servizio pubblico di trasporto e che la procedura di indicizzazione prevista nel progetto di contratto di appalto pubblico non è contraria ai requisiti imposti dal regolamento n. 1370/2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia<sup>1</sup>.

Investita di un ricorso per cassazione, l'Augstākā tiesa (Senāts) (Corte suprema, Lettonia), giudice del rinvio nella presente causa, ha deciso di rivolgersi alla Corte, in via pregiudiziale, al fine di stabilire se il regolamento n. 1370/2007 autorizzi un regime di compensazione che non prevede l'indicizzazione regolare del prezzo contrattuale in considerazione degli aumenti dei costi inerenti alla prestazione del servizio che sfuggono al controllo dell'aggiudicatario.

Con la sua sentenza, la Corte esamina la questione se gli Stati membri, nell'ambito di contratti di servizio pubblico conclusi in esito a una procedura di gara aperta, trasparente e non discriminatoria, possano istituire un meccanismo di compensazione che trasferisce a un prestatore di servizi di trasporto di passeggeri i rischi connessi all'evoluzione dei costi e implica un rischio di sottocompensazione a causa dell'aumento di alcuni di essi. A tale riguardo, la Corte considera che il regolamento n. 1370/2007 non osta ad un siffatto regime di compensazione, che non impone alle autorità nazionali competenti di concedere al prestatore di tale servizio pubblico, soggetto ad obblighi di servizio pubblico, una compensazione integrale che copra, per mezzo di un'indicizzazione regolare, qualsiasi aumento dei costi connessi alla gestione e all'esercizio di tale servizio che sfuggono al suo controllo.

### *Giudizio della Corte*

In primo luogo, la Corte rileva che, in forza dell'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento n. 1370/2007, i contratti di servizio pubblico devono, da un lato, stabilire in anticipo, in modo obiettivo e trasparente, i parametri in base ai quali dev'essere calcolata l'eventuale compensazione<sup>2</sup>, e, dall'altro, definire le modalità di ripartizione dei costi connessi alla fornitura dei servizi<sup>3</sup>.

Ne consegue che le autorità nazionali competenti, nei limiti in cui sono tenute a fissare i parametri di calcolo della compensazione dovuta a un prestatore di servizio pubblico di trasporto e a definire le modalità di ripartizione dei costi connessi alla sua fornitura, godono, nell'ambito di un contratto di servizio pubblico, di un margine di discrezionalità per concepire il meccanismo di tale

<sup>1</sup> Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70, come modificato dal regolamento (UE) 2016/2338 del 14 dicembre 2016 (GU 2016, L 354, pag. 22) (in prosieguo: il «regolamento n. 1370/2007»).

<sup>2</sup> Articolo 4, paragrafo 1, lettera b), primo comma, punto i), del regolamento n. 1370/2007.

<sup>3</sup> Articolo 4, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 1370/2007.

compensazione. In particolare, la Corte constata che la possibilità di ripartire i costi implica necessariamente che tali autorità non sono tenute a compensare tutti i costi, ma possono trasferire al prestatore di tale servizio pubblico i rischi associati all'evoluzione di alcuni di essi, indipendentemente dal fatto che tale prestatore possa o meno controllare pienamente la loro evoluzione, dal momento che quest'ultima rientra in circostanze esterne a detto prestatore.

Dalla formulazione stessa dell'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento n. 1370/2007 risulta quindi che le autorità nazionali competenti possono prevedere, nell'esercizio del loro potere discrezionale, un regime di compensazione che, in ragione dei suoi parametri di calcolo e delle modalità di ripartizione dei costi definite da tali autorità, non garantisca in modo automatico al prestatore del servizio pubblico di trasporto la copertura integrale di detti costi.

In secondo luogo, dopo aver ricordato che il regolamento n. 1370/2007 è inteso a definire le condizioni per la concessione di una compensazione al fine di garantire un servizio pubblico di trasporto di passeggeri nel contempo efficiente ed economicamente redditizio<sup>4</sup>, la Corte ne deduce che qualsiasi regime di compensazione dev'essere diretto non soltanto a evitare una sovracompensazione dei costi, ma anche a favorire una maggiore efficienza in capo al prestatore di un servizio pubblico di trasporto. Orbene, un regime di compensazione che garantisca, in qualsiasi circostanza, la copertura automatica di tutti i costi connessi all'esecuzione di un contratto di servizio pubblico non comporta un siffatto incentivo a una maggiore efficienza, dal momento che il prestatore di cui trattasi non è indotto a limitare i suoi costi.

Per contro, un regime di compensazione che, in mancanza di un'indicizzazione regolare, non copre in modo automatico la totalità di tali costi, ma comporta il trasferimento di taluni rischi al prestatore del servizio pubblico, può contribuire alla realizzazione di tale obiettivo. Infatti, anche per quanto riguarda i costi che sfuggono al controllo del prestatore interessato, gli incrementi di efficienza ottenuti gli consentiranno di rafforzare la sua sostenibilità finanziaria al fine di far fronte a tali costi, il che contribuirà a garantire la corretta esecuzione degli obblighi previsti dal contratto di servizio pubblico.

In terzo luogo, la Corte rileva che, quando l'aggiudicazione di un contratto di servizio pubblico avviene in esito a una procedura di gara, una siffatta procedura ha, di per sé, l'effetto di ridurre al minimo l'importo della compensazione dovuta al prestatore del servizio pubblico di trasporto, evitando così, con un adeguamento automatico, non soltanto una compensazione eccessiva, ma anche una compensazione insufficiente.

Infatti, qualsiasi prestatore di servizi che decida di partecipare a una gara d'appalto ai fini dell'esecuzione di un contratto di servizio pubblico stabilisce esso stesso i termini della sua offerta, in funzione di tutti i parametri pertinenti e, in particolare, della probabile evoluzione dei costi atti a incidere sulla fornitura del servizio, definendo così il livello di rischio che è disposto ad assumersi. Di conseguenza, si può presumere che la sua offerta gli garantirà, qualora si aggiudichi l'appalto, un tasso di remunerazione del capitale impegnato corrispondente al livello di rischio a cui si espone. Ne consegue che un regime di compensazione collegato a un contratto di servizio pubblico aggiudicato in esito a una gara d'appalto con procedura aperta, trasparente e non discriminatoria garantisce di per sé al prestatore di tale servizio pubblico una copertura dei costi che gli assicura altresì una compensazione adeguata, il cui importo varierà a seconda del livello di rischio che quest'ultimo è disposto ad assumersi.

<sup>4</sup> Articolo 1, paragrafo 1, articolo 2 *bis*, paragrafo 2, e punto 7 dell'allegato del regolamento n. 1370/2007, letti alla luce dei considerando 4, 7, 27 e 34 dello stesso.

Pertanto, le autorità nazionali competenti non sono tenute, nell'ambito di una procedura di gara, a compensare automaticamente, mediante un'indicizzazione regolare, tutti i costi sostenuti dal prestatore di un servizio di trasporto connessi all'esecuzione di un contratto di servizio pubblico, indipendentemente dal fatto che essi siano o meno sotto il suo controllo, affinché tale contratto gli procuri una compensazione adeguata.

Peraltro, l'assenza di un meccanismo di indicizzazione regolare dei costi non può, da sola, essere considerata costitutiva di una violazione del principio di proporzionalità. Infatti, un prestatore di servizi di trasporto che partecipa a una gara d'appalto stabilisce esso stesso i termini della sua offerta e il livello di rischio che è disposto ad assumersi alla luce delle modalità di compensazione contenute nel contratto di servizio pubblico, segnatamente, l'assenza di un siffatto meccanismo. Pertanto, se un'autorità nazionale competente dovesse prevedere, nell'ambito di una procedura di gara, condizioni irragionevoli o eccessive alla luce dei rischi che il prestatore del servizio pubblico interessato dovrà assumersi, sarebbe poco probabile che le siano presentate offerte, con la conseguenza che tale autorità dovrebbe modificare dette condizioni al fine di renderle compatibili con il principio di proporzionalità.

Per quanto riguarda l'eventualità che un prestatore di servizi di trasporto di passeggeri, nella speranza di aggiudicarsi l'appalto, proponga un prezzo contrattuale che non tenga sufficientemente conto di un futuro aumento dei costi e non possa eseguire il contratto in maniera adeguata, essa è insita in ogni gara d'appalto. Pertanto, tale eventualità non giustifica che i contratti di servizio pubblico conclusi in esito a una gara d'appalto aperta prevedano sempre un meccanismo di indicizzazione regolare che garantisca, in modo automatico, una compensazione integrale di qualsiasi aumento dei costi connessi alla loro esecuzione, siano essi o meno sotto il controllo del prestatore.