

# Affidamenti in house e trasporto pubblico locale: il rinvio pregiudiziale del TAR Lazio alla Corte di giustizia UE sull'art. 17, comma 2, d.lgs. 201/2022

di Armando Pellegrino

Data di pubblicazione: 9-10-2025

*La presente ordinanza del TAR Lazio n. 16793/2025 affronta il tema cruciale della compatibilità tra la disciplina nazionale sull'**obbligo di motivazione rafforzata per gli affidamenti in house nel trasporto pubblico locale** e il regime unionale sancito dall'art. 5, par. 2, del Regolamento (CE) n. 1370/2007. La questione verte sulla possibilità per il legislatore interno di **limitare l'autonomia organizzativa degli enti locali** introducendo condizioni ulteriori rispetto a quelle previste dal diritto europeo. Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea evidenzia il **delicato equilibrio tra principio di concorrenza, discrezionalità amministrativa e tutela del servizio pubblico essenziale**. La decisione si inserisce nel dibattito, tuttora aperto, sul rapporto tra **concorrenza regolamentata e modelli organizzativi di gestione diretta dei servizi pubblici locali**.*

## Guida alla lettura

### 1. Introduzione

L'ordinanza del TAR Lazio si colloca in un contesto normativo e giurisprudenziale complesso, ove la disciplina nazionale e quella unionale appaiono solo apparentemente sovrapponibili. L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato aveva impugnato le deliberazioni di Roma Capitale relative all'affidamento diretto del servizio di trasporto pubblico locale ad ATAC S.p.A., denunciando l'assenza di una compiuta istruttoria e la reiterazione di proroghe che, a suo avviso, consolidavano in modo illegittimo un regime di monopolio di fatto. La controversia si concentra sulla portata dell'art. 17, comma 2, del d.lgs. n. 201/2022, che impone una **motivazione qualificata** in caso di scelta *in house*, e sul suo rapporto con l'art. 5, par. 2, del Regolamento n. 1370/2007, il quale sembra equiparare *in house* e gara pubblica come modalità ordinarie di affidamento. In tale cornice, il TAR ha ritenuto necessario rimettere la questione alla Corte di giustizia, al fine di chiarire se la normativa italiana introduca una **restrizione indebita** all'autonomia organizzativa delle autorità locali o se, al contrario, rappresenti un legittimo strumento di controllo volto a garantire concorrenza ed efficienza.

### 2. Il nodo del conflitto tra obbligo di motivazione rafforzata nazionale e disciplina unionale sugli affidamenti *in house* nel trasporto pubblico locale

Il cuore della controversia affrontata dal TAR Lazio riguarda la **delicata intersezione tra fonti**

**europee e nazionali** nella regolazione degli affidamenti *in house* del trasporto pubblico locale (TPL). L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha censurato l'operato di Roma Capitale, denunciando una gestione prolungata e priva di reale apertura al mercato, in violazione dei principi costituzionali di libertà di iniziativa economica e di concorrenza (artt. 3, 41 e 117 Cost.), nonché degli artt. 49 e 56 TFUE. L'Amministrazione capitolina, dal canto suo, ha giustificato la scelta con la necessità di garantire la continuità del servizio e con la convinzione che l'affidamento *in house* costituisca la modalità più idonea a realizzare gli obiettivi di efficienza, sostenibilità e universalità del trasporto.

Il giudice amministrativo ha dovuto quindi misurarsi con due approcci contrapposti. Da un lato, l'art. 5, par. 2, del **Regolamento (CE) n. 1370/2007**, che attribuisce alle autorità locali la facoltà di affidare direttamente i servizi di TPL a un operatore interno, senza imporre particolari vincoli motivazionali, salvo il divieto espresso da parte della legislazione nazionale. Dall'altro lato, l'art. 17, comma 2, del **d.lgs. 201/2022**, che condiziona la legittimità dell'*in house* alla presenza di una **motivazione rafforzata** e di un'analisi puntuale sugli investimenti, sulla qualità del servizio, sui costi per l'utenza e sull'impatto sulla finanza pubblica.

L'ordinanza rimarca come questa divergenza ponga il **dubbio se l'Italia, introducendo tale vincolo, abbia ecceduto i margini di discrezionalità riconosciuti dal Regolamento**. Il TAR sottolinea che **il Regolamento europeo, essendo atto di applicazione diretta, circoscrive fortemente l'intervento del legislatore nazionale, che potrebbe limitarsi solo a vietare *tout court* l'*in house*, non a introdurre regimi di motivazione rafforzata che finiscono per ridurre la discrezionalità amministrativa**.

La questione si fa ancor più complessa alla luce della giurisprudenza interna. Il **Consiglio di Stato, con la nota ordinanza n. 9928/2024**, aveva già sottoposto un **quesito analogo alla Corte di giustizia in riferimento al previgente art. 192, comma 2, del d.lgs. 50/2016**. In quella sede, i Giudici di Palazzo Spada avevano evidenziato come l'imposizione nazionale di un onere motivazionale aggravato potesse **confliggere con il principio, affermato dal diritto UE, di equivalenza tra affidamento *in house* e gara**.

Il TAR Lazio, richiamando tali precedenti, prospetta dunque **due possibili soluzioni**. Se la Corte di giustizia dovesse ritenere che l'art. 5, par. 2, del Regolamento consente solo agli Stati di vietare *tout court* l'*in house*, allora l'art. 17, comma 2, del d.lgs. 201/2022 dovrebbe essere considerato incompatibile e disapplicato. Viceversa, se fosse riconosciuto un margine di discrezionalità per introdurre limitazioni non assolute ma condizionate, allora la disciplina nazionale potrebbe legittimamente sopravvivere, purché proporzionata e ragionevole.

Dal punto di vista critico, occorre interrogarsi sul **ruolo che il legislatore italiano ha inteso attribuire alla motivazione rafforzata**. Da un lato, essa rappresenta uno strumento di **trasparenza e responsabilizzazione** dell'ente locale, in linea con l'obiettivo di **rafforzare il controllo pubblico sull'efficacia del servizio**. Dall'altro lato, tuttavia, si **corre il rischio che**

**tale obbligo, se interpretato in senso eccessivamente restrittivo, trasformi l'*in house* in un modello residuale**, vanificando la portata del **diritto unionale** che lo considera una **forma ordinaria e non eccezionale** di gestione.

In tale prospettiva, la controversia non si esaurisce in una disputa tecnico-giuridica, ma riflette il più ampio problema del rapporto tra **principio di concorrenza e funzione sociale del servizio pubblico**. Il trasporto locale, come sottolineato anche dal considerando 5 del Regolamento n. 1370/2007, non può essere trattato come una mera attività commerciale, ma costituisce un **servizio di interesse economico generale**, in cui la dimensione sociale e territoriale assume rilievo primario. Il vero nodo critico, dunque, consiste nel trovare un equilibrio tra apertura al mercato e garanzia della continuità, accessibilità e universalità del servizio.

### 3. Conclusione

L'ordinanza del TAR Lazio rappresenta un passaggio decisivo nel dibattito sugli affidamenti *in house* dei servizi pubblici locali. La decisione di sospendere il giudizio e di rimettere la questione alla Corte di giustizia dell'Unione europea mostra la consapevolezza della complessità del quadro normativo e della necessità di un chiarimento definitivo. **Il punto dirimente è stabilire se l'Italia possa limitare il ricorso all'*in house* imponendo motivazioni rafforzate o se tale scelta contrasti con il modello europeo di equivalenza tra gara e affidamento diretto**. La risposta della Corte non avrà solo un impatto sul caso romano, ma inciderà sull'intera architettura dei servizi pubblici locali, ridefinendo i margini di autonomia delle amministrazioni e l'equilibrio tra concorrenza e interesse generale. In attesa di tale chiarimento, resta aperta la **tensione tra esigenze di efficienza, tutela della concorrenza e salvaguardia della natura sociale del trasporto pubblico locale**.

Pubblicato il 29/09/2025

N. 16793/2025 REG.PROV.COLL.

N. 00616/2024 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

## ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 616 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, in persona del legale

rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura

Generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

***contro***

Roma Capitale, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentata e difesa

dall'avvocato Luigi D'Ottavi, con domicilio digitale in atti;

***nei confronti***

ATAC s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentata e difesa dall'avvocato Elisabetta Pistis, con domicilio digitale

in atti;

***per l'annullamento***

quanto al ricorso introduttivo

- della decisione della Giunta Capitolina n. 67 del 9 agosto 2023 e della deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 159 del 19 ottobre 2023, aventi ad oggetto “

*Approvazione della Relazione ai sensi dell'art. 14 comma 3 del*

*D.Lgs. n. 201 del 23 dicembre 2022 e scelta dell'affidamento in house*

*quale modalità di gestione del servizio di trasporto pubblico locale (non*

*periferico) sul territorio di Roma Capitale, per le annualità dal 2024 al 2027*

”  
,

- della nota del Sindaco di Roma del 20 dicembre 2023, prot. n. 0105032;
- nonché di tutti gli atti presupposti e connessi e/o consequenziali a quelli sopra indicati;

quanto al primo ricorso per motivi aggiunti,

- della determinazione dirigenziale n. 1597 del 29 dicembre 2023, recante  
“

*Attuazione della Memoria di Giunta n. 93 del 21 dicembre 2023 –*

*prosecuzione del servizio di trasporto pubblico locale di superficie e di*

*metropolitana sul territorio di Roma Capitale, ai sensi dell'art. 5, paragrafo*

*5, del Regolamento (CE) n. 1370/2007 dal 01 gennaio 2024 fino al 30 luglio*

*2024. Accertamento nei confronti della Regione Lazio per €240.000.000,00*

*FRT ex L. 30/1998. Impegno a favore di ATAC S.p.A. di complessivi*

€ 342.648.288,64';

- della determinazione dirigenziale n. 1569 del 22 dicembre 2023, recante

*“Attuazione della Memoria di Giunta Capitolina approvata nella seduta del*

*21 dicembre 2023 per la prosecuzione dei servizi complementari al*

*trasporto pubblico di linea relativi alla gestione della sosta tariffata su*

*strada, dei parcheggi di scambio e dei parcheggi in struttura o in superficie*

*fuori sede stradale, aggiuntivi alla sosta su strada, su impianti e superfici di*

*Roma Capitale o di terzi: impegno della spesa complessiva di*

*€ 17.184.980,00 (IVA inclusa) e accertamento delle entrate complessive:*

*€ 19.983.309,46 per il periodo dal 1 gennaio 2024 al 30 giugno 2024' ;*

- nonché di tutti gli atti connessi, presupposti e consequenziali, tra cui la memoria della Giunta Capitolina n. 93 del 21 dicembre 2023, avente a

oggetto *“Indirizzi in merito alla prosecuzione del servizio di trasporto*

*pubblico locale di superficie e di metropolitana e per la gestione dei servizi*

*complementari (parcheggi di interscambio, la gestione della sosta tariffata*

*su strada e la gestione delle rivendite e della commercializzazione dei titoli*

*di viaggio)*”;

quanto al secondo ricorso per motivi aggiunti,

- della determinazione dirigenziale n. QG/879/2024 del 21 giugno 2024,

recante *“Attuazione della Memoria di Giunta Capitolina approvata nella*

*seduta del 21 dicembre 2023 per la prosecuzione del contratto in essere*

*con ATAC S.p.A., approvato con deliberazione di G.C. 70/2020, per la*

*gestione dei servizi complementari al trasporto pubblico di linea relativi alla*

*gestione della sosta tariffata su strada, dei parcheggi di scambio e*

*parcheggi in struttura o in superficie fuori sede stradale, aggiuntivi alla sosta*

*su strada, su impianti e superfici di Roma Capitale o di terzi. Prosecuzione*

*del servizio fino al 31 dicembre 2024. 2 Impegno fondi per complessivi*

*€17.481.517,61 (Iva Inclusa), Accertamento entrate per complessivi €*

19.913.515,72 (Iva inclusa)";

- della determinazione dirigenziale n. QG/1075/2024 del 29 luglio 2024,

recante “*Prosecuzione dell’obbligo di esecuzione del servizio di trasporto*”

*pubblico locale di superficie e di metropolitana sul territorio di Roma*

*Capitale, in attuazione dell'art. 5, par. 5, del Regolamento (CE) n.*

*1370/2007 dal 01 agosto 2024 al 31 dicembre 2024. Impegno a favore di*

*ATAC S.p.A. di complessivi € 240.621.607,72';*

- nonché di ogni altro atto, presupposto, connesso e consequenziale;

quanto al terzo ricorso per motivi aggiunti,

- della deliberazione di Assemblea Capitolina n. 136 del 31 ottobre 2024,  
recante “

*Affidamento ad ATAC S.p.A. del servizio di trasporto pubblico*

*locale di linea, non periferico, di superficie e di metropolitana sul territorio di*

*Roma Capitale, ai sensi dell'art. 17 del D.Lgs. n. 201/2022, e approvazione*

*delle Linee guida per la predisposizione del nuovo Contratto di Servizio tra*

*Roma Capitale ed ATAC S.p.A.” e relativi allegati, consistenti in: i) la*

*“Relazione di Affidamento”* ex delibera dell’Autorità di Regolazione dei

Trasporti n. 154/2019, nella sua versione integrata dopo le osservazioni di

competenza ricevute dal regolatore; ii) il Piano Economico Finanziario

(“PEF”) simulato relativo alle annualità dal 2024 al 2027, corredato della

relazione illustrativa sull'affidamento ex delibera dell'Autorità di

Regolazione dei Trasporti n. 154/2019; iii) l'attestazione di asseverazione

del PEF simulato 2024-2027; iv) il documento riportante la motivazione

qualificata ai sensi dell'articolo 17, comma 2, del d.lgs. n. 201/2022; v)

gli *“Indirizzi programmatici e Linee guida per la predisposizione del*

*contratto di servizio per il TPL tra Roma Capitale ed ATAC S.p.A.”; vi) la*

simulazione del PEF in caso di affidamento al 1° gennaio 2025; vii) la

matrice di allocazione dei rischi tra Roma Capitale e ATAC s.p.a..

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Roma Capitale e di ATAC s.p.a.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 luglio 2025 la dott.ssa Eleonora Monica e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

## I. FATTO

1. Con il ricorso introduttivo, l'Autorità? Garante della Concorrenza e del Mercato (nel prosieguo "AGCM" o "Autorità") impugna la deliberazione del

9 agosto 2023, con cui Roma Capitale, nell'ambito del "*Riordino della*

*disciplina dei servizi pubblici locali a rilevanza economica*”, ha individuato

l'affidamento *in house* ad ATAC s.p.a. (nel prosieguo "Atac") come forma

di gestione del servizio di trasporto pubblico locale (“TPL”) non periferico

sul territorio di Roma Capitale per il periodo dal 2024 al 2027, conferendo al

proprio Dipartimento Mobilità Sostenibile e Trasporti il mandato di

provvedere a tutte le attività conseguenti, tra cui l'aggiornamento

dell'avviso di preinformazione e la predisposizione del Piano Economico

Finanziario simulato e della deliberazione di affidamento del servizio ai

sensi dell'art. 17 del d.lgs. n. 201/2022.

1.1. In particolare, Roma Capitale opta per l'affidamento in regime di *in*

*house providing*, nella considerazione che “*tale soluzione organizzativa sia*

*l'unica che consenta di riflettere direttamente sull'operatore tanto le*

*funzioni di indirizzo, strategiche e di programmazione dell'Ente, che gli*

*adeguamenti costanti alle esigenze ed alle variabili che un sistema a rete*

*complesso ed integrato come quello di Roma genera”, atteso che “presenta*

*i seguenti vantaggi:*

*? cooperazione tra impresa affidataria ed Ente affidante;*

*? collaborazione alle scelte strategiche compiute dall'Amministrazione*

*nelle politiche della mobilità e in altre politiche settoriali;*

*? maggiore inclinazione a garantire l'universalità del servizio a prescindere*

*da logiche di convenienza economica;*

*? flessibilità del Contratto di servizio per introdurre miglioramenti su*

*innovazione e sostenibilità;*

*? minori oneri rispetto allo scenario di gara e contestuale più rapido conseguimento degli obiettivi di maggiore efficienza ed efficacia, tanto da ridurre la compensazione a carico di Roma Capitale rispetto a quella che*

*sarebbe necessario porre a base di gara”, sicché “in presenza di tutti i*

*presupposti richiesti dal legislatore europeo e nazionale, l'affidamento*

*diretto del servizio di trasporto deve, pertanto, ritenersi legittimo oltre che*

*fondato su motivazioni coerenti e razionali rispetto alla visione di mobilità*

*urbana dell'Amministrazione".*

1.2. Ebbene, l'Autorità ricorrente chiede l'annullamento di tale determinazione, innanzi tutto evidenziando come:

- Atac sin dal 2015 sia affidataria della gestione dei servizi di trasporto pubblico locale in virtù di un affidamento diretto, con contratto di servizio vigente dal 1° agosto 2015 al 3 dicembre 2019, successivamente prorogato per altri due anni con deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 2/2018, avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 5, paragrafo 5, del Regolamento (CE) n. 1370/2017, sino al 3 dicembre 2021, e, poi, ulteriormente esteso, agli stessi patti e condizioni, fino al 31 dicembre 2023 (in tal senso, la determinazione dirigenziale n. 880/2021 di proroga fino al 3 aprile 2022, le determinazioni dirigenziali n. 283 e n. 284/2022 di proroga fino al 31 dicembre 2022, le determinazioni dirigenziali n. 1435 e n. 1437/2022 di proroga fino al 31 marzo 2023 e, infine, la determinazione dirigenziale n. 385 del 31 marzo 2023 di estensione fino al 31 dicembre 2023);

- le valutazioni e le motivazioni fornite dall'amministrazione comunale a

supporto della scelta dell'affidamento *in house* del servizio non sarebbero

sufficienti né idonee ad assolvere agli oneri istruttori e motivazionali richiesti

dal d.lgs. n. 201/2022, risultando lacunose, non documentate e

contraddittorie, anche tenuto conto dei risultati (negativi) delle precedenti

gestioni del servizio da parte del medesimo operatore.

1.3. Il ricorso introduttivo è, dunque, affidato ai seguenti motivi:

1) *Violazione e/o falsa applicazione delle norme a tutela della concorrenza*

*e del mercato; violazione o falsa applicazione dei principi di libertà di*

*iniziativa economica e di libera concorrenza di cui agli artt. 3, 41 e 117*

*costituzione; violazione degli artt. 14, commi 2 e 3 e 32, comma 2, del d.lgs.*

*n. 201/2022:* sostiene la ricorrente che Roma Capitale avrebbe

*“ome(sso) qualunque argomentazione realmente utile alla comprensione*

*della scelta effettuata*”, rilevandosi perciò le avversate determinazioni “*in*

*contrasto con le norme a tutela della concorrenza e danno luogo ad un*

*illegittimo consolidamento dell'affidamento diretto del servizio pubblico a*

*favore di ATAC che, anche alla luce dei risultati della precedente gestione,*

*risulta privo di adeguata motivazione”;*

2) *Eccesso di potere per omessa o carente istruttoria ed insufficienza della*

*motivazione: afferma l'Autorità che "la valutazione di molti dei parametri*

*richiamati dall'art.14, comma 2 Dlgs. n.201/2022 è assente o non è*

*comunque corroborata da evidenze documentali idonee a supportarne la*

*fondatezza”, in definitiva rilevando “l’omissione da parte*

*dell'amministrazione di una compiuta valutazione circa l'andamento*

*complessivo della gestione del servizio da parte di ATAC S.p.A. e sui*

*problemi che ne hanno caratterizzato l'operatività e la capacità di*

*investimento e di redditività, generando – come noto – nella cittadinanza un*

*diffuso senso di insoddisfazione e di sfiducia per la qualità del servizio”.*

2. Roma Capitale ed Atac si costituivano in giudizio con memoria di pura forma.

3. Con successivo ricorso per motivi aggiunti (il primo), l'AGCM impugna, poi, gli ulteriori atti con cui Roma Capitale, nelle more del nuovo affidamento, ha disposto la prosecuzione del servizio da parte di Atac fino al 30 giugno 2024 o alla data precedente di sottoscrizione dei nuovi contratti di servizi, in ossequio alla memoria della Giunta Capitolina n. 93 del 21 dicembre 2023, avente a oggetto “

*Indirizzi in merito alla*

*prosecuzione del servizio di trasporto pubblico locale di superficie e di*

*metropolitana e per la gestione dei servizi complementari (parcheggi di*

*interscambio, la gestione della sosta tariffata su strada e la gestione delle*

*rivendite e della commercializzazione dei titoli di viaggio)*”.

3.1. Con le avverse determinazioni dirigenziali adottate ai sensi dell’art. 5, paragrafo 5, del Regolamento (CE) n. 1370/2007, Roma prolunga l’affidamento diretto del servizio in favore di Atac alle stesse condizioni del contratto vigente dal 1° gennaio 2024 al 30 giugno 2024 o alla data precedente di sottoscrizione del nuovo accordo, a tal fine stanziando le relative risorse, in parte provenienti dal Fondo Nazionale Trasporti e in parte poste a carico di Roma Capitale.

Tale prosecuzione è, in particolare, deliberata “

*al fine di garantire ed*

*assicurare la continuità del servizio e di tutelare il superiore interesse*

*pubblico connesso alla prosecuzione regolare del servizio di trasporto*

*pubblico locale*”, attesa la riferita circostanza che “*le ulteriori attività*

*amministrative necessarie alla definizione del nuovo affidamento, secondo*

*la normativa vigente, non potranno esaurirsi entro la scadenza dell'attuale*

*Contratto di Servizio fissata al 31 dicembre 2023;*

*peraltro, considerate le attività da svolgere ai sensi della vigente normativa, si stima la conclusione dell'iter per la sottoscrizione del Contratto relativo al*

*nuovo affidamento non prima del mese di luglio 2024", con conseguente*

*“necess(ità di) assicurare la continuità del servizio di trasporto pubblico e*

*dei servizi complementari fino alla stipula dei nuovi contratti, in conformità a*

*quanto previsto dall'art 5 del Regolamento (CE) n. 1370/2007 del*

*Parlamento Europeo e del Consiglio” .*

3.2. Il primo ricorso per motivi aggiunti è affidato alle seguenti censure:

1) *Violazione o falsa applicazione delle norme a tutela della concorrenza e*

*del mercato di cui agli artt. 3, 41 e 117 costituzione; Violazione o falsa*

*applicazione dell'art. 5, par. 5, del Regolamento (CE) n. 1370/2007;*

*Violazione degli artt. 14, commi 2 e 3, e 17 del d.lgs. n. 201/2022, in*

relazione all'essere gli atti avversati stati adottati "*in assenza del necessario*"

*presupposto dell'esistenza di "circostanze eccezionali" per l'adozione di*

*un'ulteriore proroga di emergenza ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 5, del*

*Regolamento (CE) n. 1370/2007”;*

*2) Violazione o falsa applicazione delle norme a tutela della concorrenza e*

*del mercato di cui agli artt. 3, 41 e 117 della Costituzione; Violazione o falsa*

*applicazione degli artt. 49 e 56 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione*

*europea (TFUE) per violazione dei principi di par condicio, di non*

*discriminazione e di trasparenza, affermando l'Autorità che "Le proroghe in*

*esame determinano una restrizione alla libertà di stabilimento e di libera*

*prestazione dei servizi in violazione degli artt. 49 e 56 TFUE, in quanto esse*

*risultano idonee a ritardare e ostacolare ingiustificatamente l'affidamento*

*del servizio di trasporto pubblico locale nel territorio di Roma Capitale*

*tramite una procedura conforme alla normativa vigente e ai principi*

*concorrenziali in essa contenuti”.*

4. Seguiva ulteriore ricorso per motivi aggiunti (il secondo) avverso i successivi provvedimenti emergenziali di prosecuzione del servizio fino al 31 dicembre 2024, contestati per i medesimi motivi già formulati in sede di primo ricorso per motivi aggiunti, come visto proposto nei confronti della precedente proroga fino al 30 giugno 2024.

4.1. In particolare, l'amministrazione capitolina differiva l'affidamento ad Atac per gli stessi motivi già posti a fondamento del precedente atto di prosecuzione, nella considerazione che la precedente proroga al 30 giugno 2024 non fosse sufficiente a garantire la conclusione della procedura di nuovo affidamento di cui agli atti impugnati con il ricorso introduttivo e, dunque, “

*Ritenuto di dover provvedere in emergenza all'estensione della*

*durata del vigente obbligo per ATAC S.p.A. di fornire il servizio di trasporto*

*pubblico locale fino al 31 dicembre 2024, al fine di assicurare la continuità*

*del servizio di trasporto pubblico fino alla definizione del nuovo affidamento,*

*in osservanza dell'indirizzo di cui alla Memoria di Giunta Capitolina n.*

*93/2023, avvalendosi della facoltà di cui all'art. 5, par. 5, del Regolamento*

*(CE) n. 1370/2007 che consente all'Autorità competente di adottare*

*“provvedimenti di emergenza in caso di interruzione del servizio o di*

*pericolo imminente di una tale situazione”.*

4.2. L’Autorità chiede l’annullamento anche di tale determinazione, a tal

fine sostenendo che *“Le decisioni oggetto dell’odierno gravame, invero,*

*sembrano essere propedeutiche al consolidamento illegittimo*

*dell'affidamento diretto a favore di ATAC dei servizi di trasporto, in assenza*

*di una approfondita valutazione in merito alla gestione pregressa del*

*servizio - quale base necessaria alla riconferma della modalità di gestione*

*in house – e nonostante i dati disponibili sulla qualità erogata siano*

*particolarmente rappresentativi di un servizio poco soddisfacente, in*

*violazione anche dell'esigenza del rispetto dei principi di tutela della*

*concorrenza”.*

5. Sia Atac che Roma Capitale instavano per il rigetto di tutte le censure formulate sia in sede di ricorso introduttivo che di successivi motivi aggiunti, nonché segnatamente dell’istanza cautelare da ultimo avanzata avverso l’ultimo provvedimento di proroga, a tal proposito evidenziando l’intervento della sopravvenuta deliberazione dell’Assemblea Capitolina n. 136 del 31 ottobre 2024 di “

*Affidamento ad ATAC S.p.A. del servizio di trasporto*

*pubblico locale di linea, non periferico, di superficie e di metropolitana sul*

*territorio di Roma Capitale, ai sensi dell'art. 17 del D.Lgs. n. 201/2022, e*

*approvazione delle Linee guida per la predisposizione del nuovo Contratto*

*di Servizio tra Roma Capitale ed ATAC S.p.A.”, e la prevista sottoscrizione*

del relativo contratto in data 7 gennaio 2024, con conseguente “*evidente*”

venir meno delle esigenze cautelari prospettate in atti dall'Autorità.

6. La Sezione con ordinanza n. 5563/2024 respingeva l'istanza cautelare avanzata in sede di secondo ricorso per motivi aggiunti.

7. Seguiva, poi, la proposizione di un altro ricorso per motivi aggiunti (il terzo) per l'annullamento della citata deliberazione n. 136 del 31 ottobre 2024 di (nuovo) affidamento alla società

*in house Atac dei servizi di TPL*

non periferici di linea, di superficie e di metropolitana, insieme ad altre

prestazioni complementari e accessorie, con durata triennale dal 1° gennaio

2025 al 31 dicembre 2027 e relativi allegati.

Tale terzo ricorso per motivi aggiunti è, in particolare, affidato alle seguenti doglianze:

1) *Violazione o falsa applicazione delle norme a tutela della concorrenza e*

*del mercato di cui agli artt. 3, 41 e 117 della Costituzione; Violazione degli*

*artt. 14, commi 2 e 3, e 17 del d.lgs. n. 201/2022; Eccesso di potere in*

*relazione al difetto di motivazione dell'affidamento del servizio ad Atac:*

sostiene l'Autorità ricorrente che l'atto di affidamento "è *privo di una*

*qualificata motivazione che possa giustificare il mancato ricorso al mercato”*

in relazione al non aver l'amministrazione "*adeguatamente tenuto conto dei*

*risultati conseguiti nella pregressa gestione in house del servizio da parte di*

*Atac*”, per l’effetto “*sottraendosi così agli obblighi istruttori e motivazionali*”

*previsti dalla normativa di cui al d.lgs. n. 201/2022 che, ai sensi dell'art. 17*

*dello stesso decreto, debbono giustificare il mancato ricorso al mercato”;*

*2) Violazione o falsa applicazione delle norme a tutela della concorrenza e*

*del mercato di cui agli artt. 3, 41 e 117 della Costituzione; Violazione o falsa*

*applicazione degli artt. 49 e 56 del TFUE per violazione dei principi di par*

*condicio, di non discriminazione e di trasparenza: la deliberazione di*

affidamento da ultimo impugnata configurerebbe – al pari degli altri atti

avversati – *“una chiara restrizione alla libertà di stabilimento e di libera*

*prestazione dei servizi di cui agli articoli 49 e 56 TFUE, in quanto idonea a*

*ostacolare ingiustificatamente l'affidamento del servizio di trasporto*

*pubblico locale nel territorio di Roma Capitale attraverso una procedura ad*

*evidenza pubblica, conforme alla normativa vigente e ai principi*

*concorrenziali in essa contenuti”.*

8. Roma Capitale e Atac instavano per il rigetto anche di tali motivi aggiunti, da ultimo entrambe evidenziando, quanto alla dedotta violazione del citato art. 17, comma 2, del d.lgs. n. 201/2022, come il Consiglio di Stato con ordinanza n. 9928 del 10 dicembre 2024 abbia disposto un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia in ordine alla legittimità delle disposizioni che stabiliscono condizioni (nella forma della motivazione rafforzata) per l'affidamento

*in house* nel settore del trasporto passeggeri, evidenziando

come lo strumento dell'affidamento diretto sia, invece, nel contesto del

Regolamento (CE) n. 1370/2007 del tutto equiparato a quello della gara.

Esse, quindi, nella considerazione che *“il rinvio si riferisce alle disposizioni*

*dell'art. 192 del vecchio codice. A maggior ragione esso deve – dovrebbe -*

*essere disposto con riguardo alle disposizioni di cui agli articoli 17 e 14 del*

*d.lgs. 201/22*”, avanzano - sia pur in via subordinata alla richiesta di rigetto

della impugnativa “*stante la sua palese inammissibilità e infondatezza*” –

relativa richiesta di rinvio pregiudiziale.

9. All'udienza pubblica del 16 luglio 2025, la causa veniva, dunque, trattata e, quindi, trattenuta in decisione.

## II. LA NORMATIVA UNIONALE RILEVANTE

10. L'art. 106, paragrafo 2, del TFUE prevede che “

*Le imprese incaricate*

*della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere*

*di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare*

*alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non*

*osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione*

*loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in*

*misura contraria agli interessi dell'Unione”.*

11. Il Considerando n. 18 del Regolamento (CE) 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 n. 1107/70 (per brevità, anche

“Regolamento n. 1370/2007”), stabilisce che *“Fatte salve le pertinenti*

*disposizioni della legislazione nazionale, ogni autorità locale o, in assenza*

*di questa, ogni autorità nazionale può decidere se fornire essa stessa i*

*servizi pubblici di trasporto di passeggeri nel suo territorio o se affidarli a un*

*operatore interno senza ricorrere a procedure di gara...”.*

12. L’art. 5, paragrafo 2, del citato Regolamento n. 1370/2007, come modificato dal Regolamento (UE) n. 2016/2338 - norma rilevante nel giudizio e sulla quale si impernia (come si vedrà) la questione pregiudiziale

- prevede che *“A meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale, le*

*autorità competenti a livello locale, si tratti o meno di un'autorità singola o di*

*un gruppo di autorità che forniscono servizi integrati di trasporto pubblico di*

*passengeri, hanno facoltà di fornire esse stesse servizi di trasporto pubblico*

*di passeggeri o di procedere all'aggiudicazione diretta di contratti di servizio*

*pubblico a un soggetto giuridicamente distinto su cui l'autorità competente a*

*livello locale, o, nel caso di un gruppo di autorità, almeno una di esse,*

*esercita un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi ...”.*

### III. LA NORMATIVA NAZIONALE RILEVANTE

13. L’art. 61 della legge 23 luglio 2009, n. 99 (recante “*Disposizioni per lo*

*sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di*

energia”) prevede che “1. *Al fine di armonizzare il processo di*

*liberalizzazione e di concorrenza nel settore del trasporto pubblico*

*regionale e locale con le norme comunitarie, le autorità competenti*

*all'aggiudicazione di contratti di servizio, anche in deroga alla disciplina di*

*settore, possono avvalersi delle previsioni di cui all'articolo 5, paragrafi 2, 4,*

*5 e 6, e all'articolo 8, paragrafo 2, del Regolamento (CE) n. 1370/2007 del*

*Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007. Alle società che,*

*in Italia o all'estero, risultino aggiudicatarie di contratti di servizio ai sensi*

*delle previsioni del predetto Regolamento (CE) n. 1370/2007 non si applica*

*l'esclusione di cui all'articolo 18, comma 2, lettera a), del Decreto legislativo*

*19 novembre 1997, n. 422”.*

14. L’art. 17, comma 2, del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, di

*“Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”,*

stabilisce che *“Nel caso di affidamenti in house di importo superiore alle*

*soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, fatto salvo il*

*divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni, gli enti locali e gli altri*

*enti competenti adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla*

*base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle*

*ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del*

*servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli*

*articoli 7, 8 e 9, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta*

*con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi*

*per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di*

*universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche*

*in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house,*

*tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche*

*periodiche di cui all'articolo 30".*

15. L'art. 7, comma 3, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice

dei contratti pubblici) chiarisce, poi, che *“L'affidamento in house di servizi di*

*interesse economico generale di livello locale è disciplinato dal decreto*

*legislativo 23 dicembre 2022, n. 201”.*

#### IV. LA MOTIVAZIONE DEL RINVIO PREGIUDIZIALE

16. Il Collegio ritiene di dover accogliere l’istanza di rinvio pregiudiziale formulata da Atac e da Roma Capitale nelle memorie depositate rispettivamente il 16 aprile 2025 e il 27 giugno 2025, sollevando davanti alla Corte di giustizia dell’Unione europea un rinvio pregiudiziale

ex art. 267 del

TFUE al fine di stabilire la compatibilità dell'art. 17, comma 2, del d.lgs. n.

201/2022, relativo allo specifico settore di TPL, con il diritto unionale e, in

particolare, con l'art. 5, paragrafo 2, del Regolamento n. 1370/2007, che

prevede, quale forma di aggiudicazione dei contratti di servizio pubblico di

TPL alternativa al ricorso al mercato, l'aggiudicazione diretta ad un

operatore interno, ossia *“un soggetto giuridicamente distinto dall’autorità*

*competente, sul quale quest'ultima o, nel caso di un gruppo di autorità,*

*almeno una di esse, esercita un controllo analogo a quello che esercita sui*

*propri servizi*”, consentendo il ricorso a tale modello - sostanzialmente

assimilabile a quello dell'*in house* - “*a meno che non sia vietato dalla*

*legislazione nazionale”.*

17. La disposizione nazionale di cui si discorre prevede che la scelta

dell'amministrazione di ricorrere ad un affidamento *in house* è sottoposta ad

un obbligo di motivazione qualificata, dovendo la stazione appaltante dare

*“espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di*

*un'efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e*

*degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, i benefici per la collettività della*

*forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del*

*servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica,*

*nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e*

*accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali*

*pregresse gestioni in house, tenendo conto dei dati e delle informazioni*

*risultanti dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30'.*

18. Il quesito è rilevante ai fini della risoluzione della presente causa principale dal momento che, ove la norma di cui all'art. 17, comma 2, cit. fosse in contrasto con la disciplina comunitaria in materia di TPL, ciò escluderebbe in radice l'applicabilità di detta norma agli affidamenti regolati dal Regolamento n. 1370/2007 cit..

Al contrario, ove detta norma nazionale non venisse ritenuta in contrasto con il diritto unionale, questo giudice dovrà verificare se, in base al diritto interno, la stessa nel caso di specie sia stata rispettata in concreto ovvero se ne sia voluto prescindere, con conseguente illegittimità, in tale seconda ipotesi, della determinazione di affidamento avversata in sede di terzo ricorso per motivi aggiunti (in tale senso, il primo motivo proposto nei confronti della deliberazione di Assemblea Capitolina n. 136 del 31 ottobre 2024 di affidamento ad Atac dei servizi di TPL non periferici di linea, di superficie e di metropolitana, insieme ad altre prestazioni complementari e

accessorie, con durata triennale dal 1° gennaio 2025 al 31 dicembre 2027).

19. Deve, al riguardo, darsi atto di come il Consiglio di Stato, in alcuni precedenti resi con riferimento al previgente art. 192, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016, abbia ritenuto l'art. 5, paragrafo 2, cit. norma di per sé idonea a

porre su un piano di parità l'affidamento *in house* ed il ricorso al mercato

precludendo, quindi, l'applicabilità di una norma nazionale (quale il cit. art.

192, comma 2) che – al pari dell’art. 17, comma 2, del d.lgs. n. 201/2022 di

cui si discorre - muove dal diverso presupposto per cui si possa ricorrere

all'*in house* solo in ipotesi residuali (in tal senso, Consiglio di Stato, Sezione

V, 6 luglio 2020, n. 4310 e Consiglio di Stato, Sezione ordinanza n.

1620/2022, in particolare il paragrafo 57).

20. Tale impostazione appare, peraltro, conforme all'indirizzo già condiviso da questa Sezione nella sentenza n. 1680/2020 – confermata in sede di relativo appello dal Consiglio di Stato, Sezione VI, con sentenza n.

1266/2024 – ove si legge che *“Può ritenersi assodato che l’ambito*

*dell'affidamento delle concessioni del servizio di trasporto pubblico locale è*

*contraddistinto da una disciplina speciale di fonte euro-unitaria,*

*caratterizzata da una liberalizzazione non integrale, trattandosi di settore*

*non soggetto per intero al regime della concorrenza. Tale affermazione*

*trova fondamento nell'art. 106, comma 2, TFUE, ai sensi del quale "Le*

*imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale*

*o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei*

*trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui*

*l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di*

*fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non*

*deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione”*

*(cfr. in termini Consiglio di Stato, VI, 31.5.2017, n. 2626).*

*Da tutto quanto precede consegue: 1) che l'affidamento in house costituisce modalità ordinaria e nient'affatto eccezionale di affidamento della concessione dei servizi di TPL; 2) che i presupposti della scelta di tale modulo organizzativo del servizio di T.P.L. consistono esclusivamente nel ricorrere dei requisiti previsti dal citato art. 5.2 del Regolamento n. 1370/2007, senza alcun onere motivazionale "rinforzato" circa le ragioni del mancato ricorso al mercato; 3) che la decisione di avvalersi della forma di gestione in house costituisce il frutto di una scelta ampiamente discrezionale, sindacabile dal giudice amministrativo soltanto laddove sia inficiata da un travisamento dei due sopra citati presupposti di fatto, e/o da manifesta illogicità (cfr. Consiglio di Stato, III, 24.10.2017, n. 4902; Consiglio di Stato, V, 22.1.2015, n. 257)"*

(in tal senso il § 10.2. della

pronuncia).

21. Il quesito che si formula è, inoltre, analogo ad uno dei quesiti che il Consiglio di Stato ha già sottoposto alla Corte di giustizia (Consiglio Stato, Sezione V, ordinanza n. 9928/2024, richiamata in atti dall'Avvocatura Capitolina e dalla difesa di Atac e di cui si riprendono nel prosieguo vari passaggi) con riferimento all'art. 197, comma 2, del previgente Codice dei contratti (d.lgs. n. 50/2016), che imponeva un analogo obbligo di motivazione rafforzata in caso di “

*affidamento in house di un contratto*

*avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza”*,

e che ancora non ha trovato risposta (in quel caso si pone in dubbio

finanche l'applicabilità di detta previsione all'affidamento dei servizi di

TPL, questione che nel caso di specie non si prospetta essendo

sopravvenuta una norma, l'art. 17, comma 2, cit., per l'appunto

specificamente riferita a tali servizi, peraltro fatta salva dal sopravvenuto art.

7, comma 3, del d.lgs. n. 36/2023, cit.).

22. Pertanto, anche in base al riscontro che verrà fornito dalla Corte di giustizia, oltre che sulla base dell'interpretazione delle norme nazionali, dovrà verificarsi se, nel caso di specie, debba darsi o meno continuità al citato indirizzo in precedenza seguito da questa Sezione.

23. Come già accennato, il Regolamento n. 1370/2007 prevede, quali forme di aggiudicazione dei contratti di servizio di TPL, sia l'aggiudicazione diretta ad un “

*operatore interno*” (art. 2, lettera j) e art. 5, paragrafo 2) sia il

ricorso al mercato tramite aggiudicazione (preceduta da gara ovvero diretta)

ad un soggetto terzo (art. 5, paragrafi 3 e 4).

24. L'“operatore interno” è definito quale un “soggetto giuridicamente

*distinto dall'autorità competente, sul quale quest'ultima o, nel caso di un*

*gruppo di autorità, almeno una di esse, esercita un controllo analogo a*

*quello che esercita sui propri servizi” (art. 2, lettera j del Regolamento n.*

1370/2007) e le condizioni per poter effettuare un tale affidamento diretto

ad un operatore interno sono stabilite all'art. 5, paragrafo 2, cit.

25. Tale modello di affidamento è analogo a quello definito (dapprima) dalla

giurisprudenza e (successivamente) dal diritto unionale in materia di *in*

*house providing* (art. 28 Direttiva 2014/25/UE e art. 12 Direttiva

2014/24/UE). Per tale ragione, per semplicità espositiva, nel presente

provvedimento si utilizzano indistintamente i termini “*affidamento in house*”

o “*in house providing*” anche con riferimento alla procedura di cui all’art. 5,

paragrafo 2, del Regolamento n. 1370/2007, nonché si utilizza il termine

“società *in house*” anche per indicare l’“operatore *interno*” di cui al

medesimo art. 5, paragrafo 2, cit..

26. Il dubbio interpretativo che si pone è, dunque, se la previsione dell'art. 17, comma 2, del d.lgs. n. 201/2022 ponga il legislatore nazionale davanti ad una rigida alternativa, tale per cui le norme nazionali possano solamente

vietare *tout court* ovvero consentire *tout court* il ricorso all'*in house*

*providing*, ovvero consenta altresì al legislatore nazionale di seguire una

via, per così dire, “*mediana*” che preveda la possibilità per le autorità locali

di ricorrere all'*in house providing* ma sottoponendolo ad alcune limitazioni,

quali segnatamente l'obbligo di motivazione qualificata di cui si discorre.

27. Tale seconda opzione potrebbe ritenersi corretta anzitutto in base al

principio logico per cui *“il più comprende il meno”* e, pertanto, così come le

autorità nazionali potrebbero vietare *tout court* il ricorso all'*in house*

*providing* così potrebbero limitarlo pur senza escluderlo del tutto.

28. Tuttavia, permane un dubbio interpretativo e deve, pertanto, sottoporsi la questione alla Corte di giustizia, dal momento che l'art. 5, paragrafo 2,

cit. fa espressamente riferimento alla sola facoltà per gli Stati di “vietare”

l'utilizzo dell'*in house providing* e tale disposizione comunitaria è contenuta

all'interno di un regolamento, ossia una fonte che, come noto, è

integralmente vincolante per gli Stati membri e direttamente applicabile e

rispetto alla quale il perimetro di intervento delle normative nazionali è, di

regola, più circoscritto e deve, comunque, mantenersi all'interno del

marginale di discrezionalità consentito dal regolamento medesimo. Nel caso

di specie, peraltro, emerge la peculiarità della norma regolamentare

comunitaria che, anziché consentire alle fonti nazionali di integrare il proprio

precetto, le autorizza a limitare il proprio campo di applicazione (*id est*, il

Regolamento n. 1370/2007 consente al diritto nazionale di escludere l'*in*

*house providing* pur previsto e disciplinato dal Regolamento medesimo).

29. Qualora la Corte di giustizia ritenga che l'art. 5, paragrafo 2, cit.

consenta agli Stati di limitare il ricorso all'*in house* pur non vietandolo del

tutto, il Collegio invita allora la Corte a risolvere un ulteriore dubbio

interpretativo relativo alla natura e al “*grado*” delle limitazioni che il diritto

nazionale può al riguardo imporre al ricorso all'*in house providing*.

30. In particolare, il quesito che si sottopone alla Corte di giustizia è se l'art. 5, paragrafo 2, cit. osti ad una normativa nazionale, quale quella di cui all'art. 17, comma 2, cit., che prevede, per la gestione del servizio di TPL,

la possibilità per le autorità locali di ricorrere all'*in house* solamente in via

eccezionale laddove siano dimostrate le ragioni del mancato ricorso al

mercato (ritenuto, pertanto, di regola preferibile) e diffusamente illustrati i

benefici per la collettività con riguardo agli investimenti, alla qualità del

servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica,

nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e

accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali

pregresse gestioni *in house*.

31. Il dubbio interpretativo si pone in ragione delle peculiarità della disciplina del servizio in questione che viene sopposta dalle norme

comunitarie ad un regime di “*concorrenza regolamentata*” al fine di

coniugare la liberalizzazione *“con l’adempimento dei compiti specifici*

*assegnati agli operatori di servizio pubblico” (considerando n. 7,*

Regolamento n. 1370/2007 cit.) posto che “*molti servizi di trasporto*”

*terrestre di passeggeri che rappresentano una necessità sul piano*

*dell'interesse economico generale non possono essere gestiti secondo una*

*logica meramente commerciale*” (considerando n. 5, del Regolamento

medesimo).

32. Da tali peculiarità proprie del settore di TPL potrebbe, quindi, discendere una maggiore pregnanza, rispetto all'ordinaria disciplina dei

servizi di interesse economico generale, del "*principio di libera*

*autorganizzazione delle autorità pubbliche*” presente nell’ordinamento

comunitario e richiamato anche dal Regolamento n. 1370/2007

(considerando n. 18 e art. 5, paragrafo 2)

33. Pertanto, con riferimento a tale settore, occorre dunque stabilire se l'art. 5, paragrafo 2, del Regolamento n. 1370/2007 cit. osti ad una normativa nazionale, quale quella di cui all'art. 17, comma 2, cit., che comprime significativamente la discrezionalità delle amministrazioni

consentendo alle medesime di ricorrere all'*in house* solamente in presenza

di una qualificata motivazione che dettagliatamente illustri le ragioni del

mancato ricorso al mercato nonché i benefici per la collettività della forma di

gestione prescelta con riguardo a tutta una serie di indicatori (gli

investimenti, la qualità del servizio, i costi dei servizi per gli utenti, l'impatto

sulla finanza pubblica, gli obiettivi di universalità, socialità, tutela

dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati

conseguiti in eventuali pregresse gestioni *in house*) e non sulla sola base di

una valutazione di pura convenienza economico-amministrativa.

## V. LA FORMULAZIONE DEL QUESITO E LA SOSPENSIONE DEL GIUDIZIO

34. Alla luce delle considerazioni svolte questo Tribunale solleva, dunque, questione di pregiudizialità invitando, ai sensi dell'art. 267 del TFUE, la Corte di giustizia dell'Unione europea a pronunciarsi sul seguente quesito:

“

*se il diritto unionale e, segnatamente, l'art. 5, paragrafo 2, del*

*Regolamento n. 1370/2007 cit., con riguardo all'aggiudicazione diretta ad*

*un operatore interno di un contratto di servizio di trasporto pubblico locale di*

*passengeri, nella parte in cui prevede che tale aggiudicazione sia possibile*

*'a meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale', osti ad una*

*normativa nazionale, del tipo previsto dall'art. 17, comma 2, cit., la quale,*

*pur non vietando del tutto il ricorso all'in house, lo ammette ma con*

*limitazioni e, in particolare, consente alle amministrazioni di ricorrere a tale*

*modello di affidamento solamente in presenza di una qualificata*

*motivazione che dettagliatamente illustri le ragioni del mancato ricorso al*

*mercato nonché i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta*

*con riguardo a tutta una serie di indicatori (gli investimenti, la qualità del*

*servizio, i costi dei servizi per gli utenti, l'impatto sulla finanza pubblica, gli*

*obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei*

*servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse*

*gestioni in house) e non sulla sola base di una valutazione di convenienza*

*economico-amministrativa”.*

35. In attesa della pronuncia della Corte di giustizia, il Collegio dispone, ai sensi dell’art. 79, comma 1, c.p.a., la sospensione del presente processo, riservando alla sentenza definitiva ogni pronuncia, anche in merito alle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) non definitivamente pronunciando sul ricorso in appello indicato in epigrafe, così provvede:

a) rimette alla Corte di giustizia dell’Unione europea la questione pregiudiziale indicata in motivazione;

b) ordina alla Segreteria della Sezione di trasmettere alla medesima Corte

copia conforme all'originale della presente ordinanza, nonché copia integrale del fascicolo di causa;

c) sospende il processo nelle more della pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea.

d) riserva alla sentenza definitiva ogni pronuncia, anche in ordine alle spese di lite del presente giudizio.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 luglio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morabito, Presidente

Eleonora Monica, Consigliere, Estensore

