



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE DI VENEZIA
PRIMA SEZIONE CIVILE

Il Giudice, dott. Fabio Massimo Saga,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa n. 600/2017 R.G. promossa

da

AZIENDA TRASPORTI VERONA (A.T.V.) S.R.L., in persona del legale
rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv.to Leoni Andrea;

ATTRICE

contro

COMUNE DI LEGNAGO, in persona del Sindaco *pro tempore*, contumace;

CONVENUTO

e contro

COMUNE DI VERONA, in persona del Sindaco *pro tempore*, con l'avv. Caineri
Giovanni R. dell'Avvocatura Civica di Verona;

CONVENUTO

e contro

PROVINCIA DI VERONA, in persona del dirigente provinciale legittimato dal
Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Biancardi Giancarlo e
Sorio Isabella dell'Avvocatura Provinciale di Verona;

CONVENUTA

e contro

REGIONE VENETO, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa
dagli avv.ti Zanlucchi Francesco e Zanon Ezio dell'Avvocatura Regionale del

Veneto;

CONVENUTA

Oggetto: agevolazioni tariffarie.

Il difensore di **parte attrice** ha concluso:

“voglia il Tribunale adito:

in via principale:

- previa, ove occorra, disapplicazione delle delibere di Giunta Regione Veneto n. 4765/96, 2427/97, 2201/99, 324/2001, 1534/2004, 964/2006, 2455/2010, accertare il diritto di A.T.V. SRL ad ottenere dalla Regione Veneto le somme di euro 532.111,36 (relativamente all'anno 2011), euro 778.678,40 (relativamente all'anno 2012) e di euro 728.248,01 (relativamente all'anno 2013) a titolo di compensazione integrale dei minori introiti conseguiti applicando le tariffe agevolate imposte per gli anni 2011, 2012 e 2013 dalla Regione in favore delle fasce deboli di utenza e conseguentemente condannare la Regione Veneto al pagamento delle ridette somme di euro 532.111,36 (relativamente all'anno 2011), euro 778.678,40 (relativamente all'anno 2012) e di euro 728.248,01 (relativamente all'anno 2013) oltre interessi dal dovuto al sodddifo, oltre rivalutazione monetaria, ovvero le diverse o minori somme che risulteranno di giustizia, anche con valutazione equitativa

in via di primo subordine:

nella denegata ipotesi di mancato accoglimento della domanda principale tesa ad ottenere la condanna della Regione Veneto

- accertare il diritto di A.T.V. SRL ad ottenere:

a) dal Comune di Verona, complessivi euro 1.392.510,32 oltre Iva, di cui:

- per l'anno 2011, euro 374.832,20 oltre Iva;

- per l'anno 2012, euro 535.876,32 oltre Iva;

- per l'anno 2013, euro 481.801,80 oltre Iva;

b) dal Comune di Legnago, complessivi euro 8.174,49 oltre Iva, di cui:

- per l'anno 2011, euro 2.441,39 oltre Iva;

- per l'anno 2012, euro 3.184,00 oltre Iva;

- per l'anno 2013, euro 2.549,10 oltre Iva;

c) dalla Provincia di Verona, complessivi euro 452.985,90 oltre Iva, di cui:

- per l'anno 2011, euro 106.464,02 oltre Iva;

- per l'anno 2012, euro 168.829,14 oltre Iva;

- per l'anno 2013, euro 177.692,74 oltre Iva

a titolo di corrispettivo contrattuale determinato mediante integrazione della disciplina contrattuale dettata dai contratti di servizio con le norme imperative di legge che impongono la compensazione integrale degli obblighi tariffari e conseguentemente condannare:

a) il Comune di Verona a pagare euro 1.392.510,32 oltre Iva;

b) il Comune di Legnago a pagare euro 8.174,49 oltre Iva;

c) la Provincia di Verona a pagare euro 452.985,90 oltre Iva;

oltre interessi dal dovuto al sodddifo, oltre rivalutazione monetaria, ovvero le diverse somme che saranno determinate da codesto adito Giudice ex art. 1657 ovvero le diverse o minori somme che risulteranno dovute da ciascun Ente affidante, anche con valutazione equitativa in via di estremo subordine:

- accertare il diritto di A.T.V. SRL ad ottenere dalla Regione Veneto l'indennizzo ex art. 2041 c.c. della diminuzione patrimoniale subita dall'odierna attrice nella misura di euro 532.111,36 (relativamente all'anno 2011), di euro 778.678,40 (relativamente all'anno 2012) e di euro 728.248,01 (relativamente all'anno 2013) a causa dei minori introiti conseguiti applicando le tariffe agevolate imposte per gli anni 2011, 2012 e 2013 dalla Regione in favore delle fasce deboli di utenza e consegeuntemente condannare la Regione Veneto al pagamento delle ridette somme di euro 532.111,36 (relativamente all'anno 2011), di euro 778.678,40 (relativamente all'anno 2012) e di euro 728.248,01 (relativamente all'anno 2013) oltre interessi dal dovuto al sodddifo, oltre rivalutazione monetaria, ovvero le diverse somme che risulteranno di giustizia anche con valutazione equitativa

in ogni caso:

- con vittoria di spese, competenze ed onorari di lite”.

In via istruttoria, ha concluso:

“Per mero scrupolo defensionale, nella denegata ipotesi in cui si ritenesse che l’indennizzo debba avere ad oggetto il ristoro dei costi “tenendo conto dei relativi introiti nonché di un utile ragionevole per il suddetto adempimento” (sent. 24 luglio 2003 C-280/03 Altmark) o comunque il ristoro del “costo marginale” sostenuto per l’onere imposto dall’agevolazione tariffaria si chiede disporsi CTU al fine di accertare quale sia, in relazione alla domanda di causa, il costo marginale sostenuto dall’attrice per ottemperare all’onere imposto dall’agevolazione tariffaria, quale sia “l’utile ragionevole” che l’attrice non ha potuto ottenere e, in ogni caso, quale sia l’ammontare dell’onere da rimborsare in applicazione del criterio fissato dall’art. 11 del regolamento CEE n. 1191/1969”.

Il Procuratore del Comune di Verona ha concluso:

“- rigettarsi tutte le domande attoree così come proposte nei confronti del Comune di Verona;

- spese e compensi di lite rifiusi”.

Il Procuratore della Provincia di Verona ha concluso:

“- dichiararsi il difetto di legittimazione passiva della Provincia di Verona (avendo l’Amministrazione provinciale esclusivamente provveduto su delega e per conto della Regione Veneto, sulla quale gravano, per legge, anche gli oneri delle eventuali agevolazioni tariffarie);

- respingersi le domande proposte dalla società attrice nei confronti della Provincia di Verona, in quanto infondate (non avendo l’Amministrazione provinciale chiesto/imposto

agevolazioni tariffarie oltre a quelle stabilite dalla Regione Veneto);

- competenze e spese del giudizio integralmente rifiuse (competenze maggiorate di oneri

riflessi, in luogo di c.p.a. e i.v.a.: T.A.R. Piemonte, sez. II, 6 ottobre 2017 n. 1104;

T.A.R. Emilia Romagna 3 febbraio 2016 n. 151; Tribunale di Verona 23 luglio 2019, n. 1704; Tribunale di Roma, sez. VI civ., 29 gennaio 2018 n. 2080)”.

Il Procuratore della Regione Veneto ha concluso:

“Rigettare la domanda di accertamento e di condanna di cui all’atto di citazione, per i motivi esposti nel presente atto.

Con vittoria di spese”.

MOTIVI DELLA DECISIONE

L’azienda attrice ha svolto servizi di trasporto pubblico di rilevanza locale (per quanto qui rileva) sulla scorta di determinati contratti di servizio conclusi con gli enti locali indicati in epigrafe (Comuni di Legnago e Verona, Provincia di Verona).

Ha applicato, per gli anni dal 2011 al 2013, delle agevolazioni tariffarie previste a livello regionale per determinate categorie di persone da tutelare (in sostanza anziani e persone con consistenti invalidità accertate) e chiede, qui, di essere ristorata (parte attrice) dei minori introiti.

Si consideri la prima domanda, facendo notare che parti convenute si limitano a chiedere il rigetto delle pretese attoree:

“in via principale:

- previa, ove occorra, disapplicazione delle delibere di Giunta Regione Veneto n. 4765/96, 2427/97, 2201/99, 324/2001, 1534/2004, 964/2006, 2455/2010, accertare il diritto di A.T.V. SRL ad ottenere dalla Regione Veneto le somme di euro 532.111,36 (relativamente all’anno 2011), euro 778.678,40 (relativamente all’anno 2012) e di euro 728.248,01 (relativamente all’anno 2013) a titolo di compensazione integrale dei minori introiti conseguiti applicando le tariffe agevolate imposte per gli anni 2011, 2012 e 2013 dalla Regione in favore delle fasce deboli di utenza e conseguentemente condannare la Regione Veneto al pagamento delle ridette somme di euro 532.111,36 (relativamente all’anno 2011), euro 778.678,40 (relativamente all’anno 2012) e di euro 728.248,01 (relativamente all’anno 2013) oltre interessi dal dovuto al sodddifo, oltre rivalutazione monetaria, ovvero le diverse o minori somme che risulteranno di giustizia, anche con valutazione equitativa”.

All'evidenza, la domanda attorea è rivolta soltanto contro l'ente regionale, con cui, pacificamente, non intercorre, con parte attrice, alcun contratto.

Parte attrice ritiene che si tratti di un'obbligazione avente fonte direttamente nella Legge.

Parte attrice rinviene il titolo nell'art. 11 del Reg. CEE (dopo il trattato di Lisbona, UE, per la precisione) n. 1191/1969, che la giustificherebbe a richiedere *“il rimborso dei costi effettivi sostenuti per l'erogazione delle tariffe cd. agevolate nei confronti delle fasce deboli dell'utenza”* (pag. 11 cit.).

La domanda è palesemente infondata.

Innanzitutto, il Reg. CEE n. 1191/1969, come modificato dal Reg. n. 1893/1991, è stato interamente abrogato con Reg. n. 1370/2007, il quale all'articolo 10 prevede che: *“1. Il regolamento (CEE) n. 1191/69 è abrogato. Le sue disposizioni restano tuttavia applicabili ai servizi di trasporto di merci per un periodo di tre anni dopo l'entrata in vigore del presente regolamento”*.

Ovviamente non si versa in un caso di trasporto di merci.

La Regione ha fatto notare questa sopravvenienza normativa sin dalla comparsa di costituzione, ma mai parte attrice ha preso posizione specifica (contegno alquanto grave ex art. 116 secondo comma c.p.c.).

E' vero che *jura novit curia* ma è pure vero che, ora, il Giudice non può sostituirsi alle parti in base al principio delle parità delle armi (ex art. 111 Cost.) e in base al principio dispositivo.

Parte attrice, in modo alquanto generico, nella comparsa conclusionale, scrive:

“Peraltro la stratificazione dei regolamenti comunitari che si sono succeduti e le leggi nazionali e regionali non possono prescindere dai principi generali dell'ordinamento giuridico, anche di rango costituzionale, che impongono, a chi ha il potere di operare un sacrificio di diritti patrimoniali in danno di determinati soggetti, l'obbligo di darne congruo indennizzo. In questo senso la fonte legale dell'obbligo indennitario è immanente al sistema giuridico oltre che incarnata in norme di diritto positivo”.

Si noti che la normativa euro-unitaria opera su un tessuto composto da Stati tutti (al momento e forse ancora per molto) dotati della propria sovranità e tutti rivendicanti le proprie peculiarità.

Insomma, è una normativa tanto complessa quanto intarsiata di eccezioni e deroghe e non può, ora, il Giudice, indagare da sé *passim* per l'ordinamento tutto i parametri congrui e pertinenti, tanto più che parte attrice invoca, *ex professo*, proprio un titolo fondato in via diretta a livello legislativo, nell'accezione multi-livello e, quindi, più complessa.

Rimane, poi, assorbente che parte attrice mai nega che il parametro normativo comunitario non sia più in vigore.

Ad ogni buon conto, nel merito, la Suprema Corte, con la sentenza n. 13890/2020, ha chiarito che in presenza di contratti di servizio, come nella specie, non opera la disciplina euro-unitaria e neppure quella nazionale e regionale citata dall'attrice.

Si riporta un lungo estratto della sentenza n. 13890/2020, molto chiaro (diversamente e comunque meglio questo Giudice non saprebbe scrivere) e che ribadisce pure, laddove serve, che il regolamento comunitario del 1969 su cui parte attrice ha fondato l'azione è stato abrogato con effetti dal 2009, con il regolamento del 2007 citato sopra:

“5. I primi tre motivi sono in parte inammissibili, in altra parte infondati.

Sebbene la sentenza d'appello sia resa poco perspicua dal confuso richiamo a linee argomentative diverse e, come vedremo, incompatibili, l'esito decisorio si rivela corretto, mettendo conto soltanto provvedere, ai sensi dell'art. 384 c.p.c., comma 4, alla correzione della motivazione.

La corretta ragione di rigetto della pretesa azionata è da vedersi nel rilievo, invero colto in taluno dei passaggi argomentativi della sentenza, che, come si ricava dalle concordi indicazioni delle parti, il servizio di trasporto è stato svolto, nella specie, sulla base di "contratti di servizio", stipulati con gli enti locali rispettivamente competenti secondo gli ambiti territoriali interessati.

Ne discende, alla stregua del quadro normativo di riferimento che qui appresso sarà

riassunto, che:

a) il sacrificio derivante dalla applicazione di tariffe agevolate, per determinate fasce di utenti del servizio reso, trova suo corrispettivo in quanto a tal riguardo già espressamente previsto nel contratto di servizio, già consapevolmente e liberamente accettato dal gestore;

b) non trovano per converso applicazione le norme comunitarie che prevedono il riconoscimento di una "compensazione", al fine di coprire il disavanzo tra ricavi e costi effettivi, trovando quelle previsioni applicazione, per univoca indicazione traibile dalle stesse fonti, solo nei casi, residuali o eccezionali, in cui il servizio sia svolto al di fuori di contratti di servizio e sulla base di obblighi imposti in sede nazionale o locale;

c) la previsione, nella normativa regionale, di un "compenso a consuntivo" per il "mancato introito" (L.R. Veneto n. 25 del 1998, art. 30, comma 2) non può fondare una diretta pretesa creditoria nei confronti della Regione, tanto meno secondo i criteri indicati in ricorso rapportati alla mera differenza tra introiti ottenibili da una tariffazione secondo le regole di mercato e introiti ottenuti dalla applicazione delle tariffe agevolate previste nei contratti di servizio.

Alle conclusioni sopra esposte deve pervenirsi sulla scorta della seguente ricostruzione, anche diacronica, della normativa di riferimento.

6. Il quadro normativo che disciplina il servizio pubblico di trasporto locale, strutturalmente in perdita, perchè fornito all'utenza ad un prezzo inferiore a quello necessario a coprirne i costi, è costituito da una serie di norme di diverso rango.

6.1. Le norme comunitarie. Vi è innanzitutto la disciplina dettata dalle fonti comunitarie, in funzione dell'esigenza di eliminare le distorsioni della concorrenza derivanti dagli obblighi di servizio pubblico.

6.1.1. Il Regolamento CEE n. 1191 del 1969.

In tale prospettiva il regolamento del Consiglio CEE 26 giugno 1969, n. 1191, enuncia al primo "considerando" che "uno degli obiettivi della politica comune dei trasporti è l'eliminazione delle disparità create dall'imposizione alle imprese di

trasporto, da parte degli Stati membri, di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico che possano falsare in misura sostanziale le condizioni di concorrenza".

Il regolamento indica come via privilegiata per contrastare tale distorsione quella di eliminare gli obblighi di servizio.

Nella sua versione originaria l'art. 1 del Regolamento prevedeva, a tal fine, al paragrafo 1: "Gli Stati membri sopprimono gli obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico, definiti nel presente regolamento, nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile".

Tuttavia il Consiglio, rendendosi realisticamente conto della difficoltà di raggiungere tale obiettivo, ammetteva "che il mantenimento di tali obblighi è indispensabile in alcuni casi per assicurare la fornitura di servizio di trasporto sufficiente" (secondo considerando), e tanto si rifletteva nella previsione, di cui allo stesso art. 1, par. 2 secondo cui "tali obblighi potranno tuttavia essere mantenuti nella misura in cui siano indispensabili a garantire la fornitura di sufficienti servizi di trasporto".

Per tale ipotesi il Consiglio, ponendosi il problema del ristoro economico degli obblighi di servizio, precisava al quattordicesimo "considerando" che "la compensazione degli oneri che conseguono" per le imprese di trasporto, dal mantenimento degli obblighi di servizio pubblico deve essere effettuata secondo metodi comuni...": metodi che venivano poi specificati con la previsione, negli artt. 10 13, dei criteri per la compensazione.

La giurisprudenza della Corte di giustizia Europea ha espressamente attribuito carattere tassativo e vincolante ai presupposti e ai criteri per il riconoscimento alle imprese soggette ai detti obblighi di servizio del diritto alla compensazione, onde in particolare distinguere la relativa nozione da quella di aiuto di Stato e sottrarle al relativo divieto (v. Corte giustizia, 24/07/2003, Altmark; Corte giustizia 07/05/2009, Antrop).

6.1.2. Il Regolamento CEE n. 1893 del 1991.

Successivamente il Consiglio Europeo è nuovamente intervenuto in materia, con il

Regolamento CE n. 1893 del 20 giugno 1991, al dichiarato scopo di indirizzare, modificando il Regolamento n. 1191 del 1969, la disciplina nazionale dei servizi pubblici di trasporto - "fermo restando il principio della soppressione degli obblighi di servizio pubblico" (primo considerando) - verso la stipula di "contratti di servizio", previa la riconosciuta applicabilità al settore della nozione di servizio pubblico.

Si afferma, infatti, nel secondo considerando, che, "per conformarsi al principio dell'autonomia commerciale delle imprese di trasporto, è opportuno stabilire, nel quadro di un contratto concluso tra le autorità competenti di uno Stato membro e l'impresa, le modalità inerenti alla prestazione dei servizi in questione".

Si mantiene, infine, rimarcandone ulteriormente il carattere residuale ed eccezionale, la previsione che, "per la fornitura di taluni servizi o nell'interesse di talune categorie sociali di passeggeri, è opportuno che gli Stati membri possano conservare la possibilità di mantenere o di imporre taluni obblighi di servizio pubblico" (terzo considerando).

Ciò ha condotto, per quanto in particolare interessa in questa sede:

a) alla modifica dell'art. 1 del Regolamento CEE n. 1191 del 1969;

b) alla sostituzione della Sezione V del Regolamento del 1969 (e quindi dell'art. 14 dal quale solo, sia prima che dopo la modifica, essa era composta), da allora dedicata, per l'appunto, a criteri e contenuti da osservare nella stipula dei contratti di servizio.

Si riporta qui di seguito il testo degli artt. 1 e 14 del Regolamento n. 1191 del 1969, come rispettivamente modificati e sostituiti dall'art. 1 del Regolamento CEE n. 1893 del 1991.

Art. 1:

"1. Il presente regolamento si applica alle imprese di trasporto che forniscono servizi nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile.

"Gli Stati membri possono escludere dal campo di applicazione del presente regolamento le imprese la cui attività è limitata esclusivamente alla fornitura di

servizi urbani, extraurbani o regionali.

"2. Ai sensi del presente regolamento, si intende per:

- "servizi urbani ed extraurbani", servizi di trasporto che soddisfano le esigenze di un centro o di un agglomerato urbano e quelle del trasporto fra detto centro o agglomerato e la rispettiva periferia;

- "servizi regionali", servizi di trasporto destinati a soddisfare le esigenze di trasporto di una regione.

"3. Le competenti autorità degli Stati membri sopprimono gli obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico, definiti dal presente regolamento, imposti nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile.

"4. Per garantire servizi di trasporto sufficienti tenendo conto segnatamente dei fattori sociali, ambientali e di assetto del territorio o per offrire particolari condizioni tariffarie a favore di determinate categorie di passeggeri le competenti autorità degli Stati membri possono concludere contratti di servizio pubblico con un'impresa di trasporto. Le condizioni e le modalità di tali contratti sono definite nella sezione V. "5. Tuttavia, le competenti autorità degli Stati membri possono mantenere o imporre gli obblighi di servizio pubblico di cui all'art. 2 per i servizi urbani, extraurbani e regionali di trasporto di passeggeri. Le condizioni e le modalità, compresi i metodi di compensazione, sono definiti nelle sezioni II, III e IV.

"Quando un'impresa di trasporto svolge contemporaneamente servizi soggetti ad obblighi di servizio pubblico ed altre attività, i servizi pubblici devono formare oggetto di sezioni distinte che rispondano come minimo ai seguenti requisiti:

a) separazione di conti corrispondenti a ciascuna attività di esercizio e ripartizione delle relative quote di patrimonio in base alle norme contabili vigenti;

b) spese bilanciate dalle entrate di esercizio e dai versamenti dei poteri pubblici, senza possibilità di trasferimento da o verso altri settori d'attività dell'impresa.

"6. Inoltre le autorità competenti di uno Stato membro possono non applicare i paragrafi 3 e 4, nel settore dei trasporti di passeggeri, alle tariffe ed alle condizioni di trasporto imposti a favore di una o più categorie sociali particolari".

Art. 14:

"1. Per "contratto di servizio pubblico" s'intende un contratto concluso fra le autorità competenti di uno Stato membro e un'impresa di trasporto allo scopo di fornire alla collettività servizi di trasporto sufficienti.

"In particolare il contratto di servizio pubblico può comprendere:

- servizi di trasporto conformi a determinate norme di continuità, regolarità, capacità e qualità;*
- servizi di trasporto complementari;*
- servizi di trasporto a determinate tariffe e condizioni, in particolare per talune categorie di passeggeri o per taluni percorsi;*
- adeguamenti dei servizi alle reali esigenze.*

"2. Il contratto di servizio pubblico comprende tra l'altro i seguenti punti:

- a) le caratteristiche dei servizi offerti, segnatamente le norme di continuità, regolarità, capacità e qualità;*
- b) il prezzo delle prestazioni che formano oggetto del contratto, che si aggiunge alle entrate tariffarie o comprende dette entrate, come pure le modalità delle relazioni finanziarie tra le due parti;*
- c) le norme relative alle clausole addizionali e alle modifiche del contratto, segnatamente per tener conto dei mutamenti imprevedibili;*
- d) il periodo di validità del contratto;*
- e) le sanzioni in caso di mancata osservanza del contratto.*

"3. I mezzi finanziari utilizzati per la fornitura di servizi di trasporto che formano oggetto di un contratto di servizio pubblico possono appartenere all'impresa o essere messi a sua disposizione.

"4. L'impresa che desidera metter fine o apportare modifiche sostanziali ad un servizio di trasporto che essa fornisce alla collettività in modo continuo e regolare e che non è coperto dal contratto o dall'obbligo di servizio pubblico ne informa le autorità competenti dello Stato membro con un preavviso di almeno tre mesi.

"Le autorità competenti possono rinunciare a questa informazione.

"Questa disposizione non pregiudica le altre procedure nazionali che disciplinano il diritto di metter fine o di apportare modifiche ad un servizio di trasporto.

"5. Dopo aver ricevuto l'informazione di cui al paragrafo 4 le autorità competenti possono imporre il mantenimento del servizio ancora per un anno al massimo dalla data del preavviso e notificano tale decisione all'impresa almeno un mese prima della scadenza del preavviso.

"Esse possono pure prendere l'iniziativa di negoziare l'istituzione o la modifica di un servizio di trasporto.

"6. Gli oneri derivanti alle imprese di trasporto dagli obblighi previsti al paragrafo 5 formano oggetto di compensazioni secondo i metodi comuni enunciati alle sezioni II, III e IV".

6.1.3. Il Regolamento CE n. del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 1370/2007 del 23 ottobre 2007.

L'intera materia è stata poi ex novo disciplinata dal 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, il quale ha abrogato i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70.

Tale nuova disciplina - il cui contenuto non offrirebbe comunque alcun appiglio alle doglianze dedotte dalla ricorrente (ruotando anche il nuovo regolamento attorno al ruolo dei contratti di servizio, ai quali affidano anche il compito indefettibile di determinare in anticipo e in modo trasparente "l'eventuale compensazione", "in modo da impedire una compensazione eccessiva") - non viene tuttavia in rilievo nella presente causa, essendo entrata in vigore il 3/12/2009 (art. 12 Reg.; v. Corte giustizia, 21/03/2019, Mobit).

6.2. La legislazione nazionale.

La legislazione nazionale ha seguito l'evoluzione della normativa comunitaria, ad essa sostanzialmente adeguandosi.

6.2.1. La L. n. 151 del 1981.

In un primo tempo, essa ha ragionato in termini di compensazione degli oneri delle

imprese gravate dall'obbligo del servizio, prevedendo tuttavia, in luogo della totale compensazione degli obblighi di servizio specificamente individuati dal Regolamento CE n. 1191 del 1969, "un regime contributivo di sostegno delle imprese fondato sulla erogazione di contributi diretti a conseguire l'equilibrio economico dei bilanci" (v. Cass. Sez. U 11/01/2011, nn. 397 - 400).

In particolare, secondo quanto previsto dalla L. 10 aprile 1981, n. 151 ("Legge quadro per l'ordinamento, la ristrutturazione ed il potenziamento dei trasporti pubblici locali. Istituzione del Fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio e per gli investimenti nel settore"), all'art. 6, il contributo di esercizio era da determinare non confrontando gli effettivi costi di esercizio con gli introiti effettivi ottenuti dalla gestione, ma assumendo a riferimento dei costi standard. Quindi sulla differenza tra costo economico standardizzato e ricavi presunti si calcolavano i contributi di esercizio.

6.2.2. Il D.Lgs. n. 422 del 1997.

Successivamente il legislatore nazionale, con il D.Lgs. 19 novembre 1997, n. 422 ("Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma della L. 15 marzo 1997, n. 59, art. 4, comma 4"; c.d. Decreto Burlando) ha riformato il settore, prevedendo che i servizi di pubblico trasporto siano gestiti da imprese scelte tramite gare di evidenza pubblica con il passaggio da un sistema di concessione del servizio (atto unilaterale) a quello di contratto di servizio tra ente affidante e impresa affidataria (art. 18).

In tal modo, come questa Corte ha già avuto modo di evidenziare, "il sostegno economico pubblico alle imprese gestrici, rappresentato dai contributi d'esercizio, si è trasformato da sovvenzione a corrispettivo contrattuale" (v. Cass. Sez. U n. 397 del 2011, cit.).

Estremamente chiaro in tal senso il disposto dell'art. 19, che conviene qui di seguito riportare, nelle parti rilevanti ai fini in esame:

"1. I contratti di servizio assicurano la completa corrispondenza fra oneri per servizi e risorse disponibili, al netto dei proventi tariffari e sono stipulati prima dell'inizio

del loro periodo di validità.....

"2. I contratti di servizio per i quali non è assicurata, al momento della loro stipula, la corrispondenza tra gli importi di cui al comma 3, lett. 3 e le risorse effettivamente disponibili sono nulli.

"3. I contratti di servizio, nel rispetto anche delle disposizioni dell'art. 14, comma 2, del regolamento n. 1191/69/CEE, così come modificato dall'art. 1 del regolamento 1893/91/CEE, nonché nel rispetto dei principi sull'erogazione dei servizi pubblici così come fissati dalla carta dei servizi del settore trasporti, definiscono:

"a) il periodo di validità;

"b) le caratteristiche dei servizi offerti ed il programma di esercizio;

"c) gli standard qualitativi minimi del servizio, in termini di età, manutenzione, confortevolezza e pulizia dei veicoli, e di regolarità delle corse;

"d) la struttura tariffaria adottata ed i criteri di aggiornamento annuale di cui all'art. 18, comma 2, lett. g-bis); (47);

"e) l'importo eventualmente dovuto dall'ente pubblico all'azienda di trasporto per le prestazioni oggetto del contratto e le modalità di pagamento, nonché eventuali adeguamenti conseguenti a mutamenti della struttura tariffaria;

"f) le modalità di modificazione del contratto successivamente alla conclusione;

"g) le garanzie che devono essere prestate dall'azienda di trasporto;

"h) le sanzioni in caso di mancata osservanza del contratto;

"i) la ridefinizione dei rapporti, con riferimento ai lavoratori dipendenti e al capitale investito, dal soggetto esercente il servizio di trasporto pubblico, in caso di forti discontinuità nella quantità di servizi richiesti nel periodo di validità del contratto di servizio;

"I) l'obbligo dell'applicazione, per le singole tipologie del comparto dei trasporti, dei rispettivi contratti collettivi di lavoro, così come sottoscritti dalle organizzazioni sindacali nazionali maggiormente rappresentative e dalle associazioni datoriali di categoria.

"4. Gli importi di cui al comma 3, lett. e), possono essere soggetti a revisione annuale con modalità determinate nel contratto stesso allo scopo di incentivare miglioramenti di efficienza. I suddetti importi possono essere incrementati in misura non maggiore del tasso programmato di inflazione, salvo l'eventuale recupero delle differenze in caso di rilevante scostamento dal tasso effettivo di inflazione, a parità di offerta di trasporto.

"5. I contratti di servizio pubblico devono rispettare gli artt. 2 e 3 del regolamento (CEE) n. 1191/69 ed il regolamento (CEE) n. 1893/91, avere caratteristiche di certezza finanziaria e copertura di bilancio e prevedere un progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi, rapporto che, al netto dei costi di infrastruttura, dovrà essere pari almeno allo 0,35 a partire dal 1 gennaio 2000....".

6.3. La legislazione regionale del Veneto.

La legislazione regionale veneta ha a sua volta seguito e si è adeguata all'esposto sopraordinato quadro normativo.

6.3.1. La L.R. n. 54 del 1985.

Il sistema inizialmente delineato dalla Legge Nazionale n. 151 del 1981, prevedente, come detto, un regime contributivo di sostegno rapportato ai costi standardizzati e ai ricavi presunti, è stato adottato dalla L.R. Veneto 8 maggio 1985, n. 54, che a quei criteri fa espressamente rimando all'art. 21.

6.3.2. La L.R. n. 25 del 1998.

La Regione ha successivamente recepito i principi contenuti nel D.Lgs. n. 422 del 1997 con la L.R. Veneto 30 ottobre 1998, n. 25, la quale, come enunciato all'art. 1, "in attuazione al D.Lgs. 19 novembre 1997, n. 422, e in armonia con la normativa comunitaria, nonché con gli obiettivi di riequilibrio territoriale e socio-economico e con la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994... recante principi sull'erogazione dei servizi pubblici" è espressamente diretta allo scopo, tra gli altri, di introdurre "contratti di servizio pubblico improntati a principi di economicità ed efficienza, idonei ad assicurare la completa corrispondenza tra oneri per servizi e risorse disponibili, al netto dei proventi tariffari" (art. 1, lett. f).

In tale prospettiva, per quanto in questa sede interessa, detta legge assegna in particolare alla Regione le seguenti funzioni (art. 7):

"... d) individua i servizi minimi, nonché i criteri e le modalità per l'espletamento dei servizi di trasporto pubblico locale in territori a domanda debole secondo la procedura prevista dall'art. 20;

"e) stabilisce le tariffe dei servizi minimi anche allo scopo di realizzare l'integrazione tariffaria tra le diverse modalità di trasporto;

"f) provvede alla ripartizione, tra gli enti locali interessati, delle risorse finanziarie disponibili per l'esercizio delle funzioni delegate agli enti medesimi;

... m) approva un capitolato generale per l'espletamento delle procedure concorsuali relative all'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale;

... q) assegna ed eroga le risorse finanziarie in relazione ai servizi minimi di cui all'art. 20".

Un intero capo (Capo VIII, artt. 30 - 32-bis) è dedicato ai contratti di servizio, in relazione ai quali in particolare, e per quanto è qui d'interesse, meritano di essere segnalate le seguenti previsioni normative:

Art. 30 (Finalità e durata dei contratti di servizio):

"1. I contratti di servizio disciplinano l'esercizio dei servizi di trasporto pubblico locale in qualsiasi forma affidati e con qualsiasi modalità effettuati..... Gli enti affidanti stipulano i contratti di servizio con le aziende aggiudicatrici, a seguito dell'espletamento di procedure concorsuali svolte sulla base di un capitolato generale, approvato dalla Giunta regionale.....

"2. I contratti di servizio assicurano la completa corrispondenza tra oneri per servizi e risorse disponibili, al netto dei proventi tariffari e tenuto conto del mancato introito derivante dall'applicazione delle agevolazioni tariffarie. L'eventuale mancato introito sarà compensato a consuntivo. I contratti di servizio devono possedere caratteristiche di certezza finanziaria e copertura di bilancio e devono prevedere un progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi, che, al netto dei costi di infrastruttura, dovrà raggiungere almeno lo 0,35 a partire dal 1

gennaio 2000, salvo quanto disposto dall'art. 20, comma 3....

"10. I contratti di servizio devono essere predisposti nel rispetto delle disposizioni contenute negli artt. 2, 3 e 14, comma 2, del regolamento 1191/69/CEE, così come modificato dal regolamento 1893/91/CEE, nonchè nel rispetto dei principi sull'erogazione dei servizi pubblici di cui alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994".

Art. 31 (Contenuto dei contratti di servizio):

"1. I contratti di servizio devono contenere:...

g) la struttura tariffaria adottata;

h) gli importi dovuti, dall'ente affidante all'impresa di trasporto affidataria, per le prestazioni oggetto del contratto, tenuto conto anche degli obblighi di servizio di cui al D.Lgs. 19 novembre 1997, n. 422, art. 17 nonchè le modalità ed i tempi dei rispettivi pagamenti;

i) l'obbligo di fornire rendicontazione annuale;

j) i casi di revisione degli importi dovuti dall'ente affidante e i limiti percentuali entro cui può ritenersi ammessa la revisione...".

Art. 32 (Finanziamenti dei contratti di servizio):

"1. La Giunta regionale assegna annualmente agli enti affidanti i finanziamenti destinati alla copertura degli oneri derivanti dalla stipula dei contratti di servizio con gli affidatari dei servizi minimi di trasporto pubblico locale....

3. L'onere complessivo risultante dai contratti di servizio relativi a tutti i servizi minimi corrisponde allo stanziamento complessivo che la Regione iscrive nel proprio bilancio di previsione".

La L.R. n. 25 del 1998 abroga espressamente, all'art. 50, la "L.R. 8 maggio 1985, n. 54 e successive modificazioni ed integrazioni", ma fa salva la disposizione transitoria di cui al precedente art. 49, il quale prevede, al comma 1, che "sino alla attivazione delle procedure di cui all'art. 32" (e dunque fino alla stipula dei contratti di servizio, regionali o locali, secondo le rispettive competenze) "l'assegnazione dei contributi per il ripiano dei disavanzi di esercizio dei servizi di trasporto pubblico locale è

disciplinata dal titolo III della L.R. 8 maggio 1985, n. 54...".

Di fatto, come già risulta accertato dai menzionati arresti, in punto di giurisdizione, di Cass. Sez. U. nn. 397 - 400 del 2011, nella regione l'espletamento del servizio, in regime di contratti di servizio (il cui schema-tipo è stato approvato con Delib. Giunta regionale Veneto 16 febbraio 2001, n. 326), ha avuto effettivamente avvio con decorrenza dall'1 gennaio 2001; fino ad allora il servizio ha continuato a svolgersi in base alle originarie concessioni.

7. Il superiore excursus dà ragione delle affermazioni già svolte in apertura della presente parte motiva (p. 5).

Alla luce di esso è, infatti, anzitutto evidente l'inconferenza del richiamo, con il primo motivo di ricorso, agli artt. 6, 9 e 11 del Regolamento CE n. 1191 del 1969 e, con essi, al meccanismo della c.d. "compensazione", trattandosi di norme la cui applicazione è chiaramente e univocamente esclusa dallo stesso Regolamento, nel testo modificato dal Regolamento CE n. 1893 del 1991, nel caso di servizi affidati su base contrattuale.

Ciò chiaramente si evince dal p. 5 dell'art. 1 che correla la ivi prevista "compensazione" all'ipotesi - alternativa a quella della stipula di contratti di servizi di cui al precedente p. 4 - in cui le competenti autorità degli Stati membri stabiliscano, come è loro ancora consentito, di "mantenere o imporre gli obblighi di servizio pubblico... per i servizi urbani, extraurbani e regionali di trasporto di passeggeri".

In tal senso si è, del resto, anche espressamente pronunciata, con interpretazione come noto vincolante, la Corte di giustizia dell'Unione Europea con sentenza del 03/04/2014, CTP, in cause C-516/12 e C518/12, il cui p. 23 - diversamente da quanto sostenuto dalla ricorrente nella memoria - è al riguardo pertinente e univoco: ivi si afferma, infatti, in adesione alle conclusioni dell'Avvocato Generale, che l'art. 6 del Regolamento CE n. 1191 del 1969 è applicabile "solo se i servizi di trasporto pubblico locale... si fondano su un obbligo di servizio pubblico, ai sensi dell'art. 2, paragrafo 1, di detto regolamento. Per contro, tali articoli sarebbero inapplicabili se

i servizi di trasporto pubblico locale forniti... si fondassero su un contratto di servizio pubblico ai sensi dell'art. 14, paragrafo 1, del regolamento n. 1191/69" (enfasi aggiunta).

Ciò, come detto, è quanto si verifica nella fattispecie, ove si tratta, secondo espressa affermazione della stessa ricorrente (v. ricorso, pag. 15, penultimo cpv.), di servizi resi in esecuzione di contratti di trasporto stipulati (non con la Regione ma), rispettivamente, con il Comune e con la Provincia di Vicenza.

8. Discende dalle superiori considerazioni l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza anche del secondo motivo.

8.1. Posto che, come detto, è pacifico in causa che il servizio di che trattasi sia stato reso sulla base di "contratti di servizio", stipulati con il Comune e con la Provincia di Vicenza, valore assorbente assume, nella decisione, sotto tale profilo, il rilievo che la pretesa azionata non è basata su tali contratti.

Tale rilievo non risulta specificamente impugnato, appalesandosi del tutto generico e privo di riconoscibile significato censorio l'osservazione secondo cui tali contratti sono stati prodotti dalla Regione Veneto nel proprio fascicolo di primo grado.

8.2. In ogni caso, il descritto contesto contrattuale non legittima la società erogatrice del servizio ad avanzare una pretesa creditoria nei termini esposti, tanto meno direttamente nei confronti della Regione.

La disciplina sopra descritta, e segnatamente quella dettata dalla L.R. n. 25 del 1998 (artt. 7 e 32), assegna infatti alla Regione funzioni di determinazione dei servizi minimi di trasporto e di finanziamento degli enti locali, tali per cui - fatte salve le ipotesi dei contratti di servizio stipulati per competenza dalla stessa Regione - non può essere essa stessa identificata quale controparte diretta del soggetto gestore del servizio nel rapporto nascente dal contratto di servizio stipulato con l'ente locale.

Tanto meno la previsione di cui alla L.R. Veneto n. 25 del 1998, art. 20, comma 2, secondo inciso, secondo cui "l'eventuale mancato introito sarà compensato a consuntivo" può essere interpretata quale fonte di un credito diretto del gestore del

servizio nei confronti della Regione.

Essa infatti: a) implicitamente rimanda al contenuto del contratto stipulato con l'ente locale quanto alla determinazione degli "importi dovuti, dall'ente affidante all'impresa di trasporto affidataria" (v. art. 31, lett. h); b) prevede, a carico dell'ente affidante, un mero "compenso" dell'eventuale mancato introito derivante dall'applicazione delle agevolazioni tariffarie, ma non anche un piena corrispondenza tra gli introiti che sarebbero stati ottenuti da una tariffazione secondo valori di mercato e quanto invece ottenuto applicando le agevolazioni tariffarie (come può desumersi, arg. a contrario, dal fatto che una "completa corrispondenza" è dettata, dalla norma, solo "tra oneri per servizi e risorse disponibili" non anche in relazione ai mancati introiti, dei quali la norma prevede solo si debba "tenere conto" al fine del "compenso" da erogare peraltro solo al termine del periodo, in base al rendiconto consuntivo).

In tal senso le Sezioni Unite di questa Corte hanno già evidenziato come "la determinazione degli importi dovuti annualmente a saldo al singolo esercente l'autotrasporto (ed al netto degli acconti determinati ex lege in alta percentuale dell'erogato l'anno innanzi) è... inderogabilmente correlata alla provvista regionale, a sua volta frutto della assegnazione dal Fondo Nazionale (L. n. 151 del 1981, art. 9, comma 8 e D.Lgs. n. 422 del 1997, art. 20), ed alla ripartizione che la Regione annualmente effettua, in tal guisa emergendo l'esistenza di un tetto alla erogabilità delle vecchie e nuove "compensazioni" oggettivamente costituito - come d'obbligo trattandosi di erogazione di contributi pubblici - dalle risorse finanziarie disponibili ed impegnate" (Cass. Sez. U 06/09/2013, n. 20576).

E' evidente che la pretesa azionata si muove su di un piano totalmente diverso da quello delineato da tali previsioni, sia quanto al soggetto cui la stessa è indirizzata, sia quanto al fatto costitutivo, del tutto infondatamente evocato sulla base del solo dato del disavanzo tra gli introiti, senza alcun riferimento - come detto - a quanto previsto nei contratti di servizio.

9. E' infine inammissibile il terzo motivo.

Esso coglie un riferimento in sentenza - quello alla L.R. Veneto n. 19 del 1996, art. 2 - bensì eccentrico rispetto all'esposto corretto inquadramento giuridico della fattispecie, ma per ciò stesso anche privo di rilievo fondante.

Detta norma, invero, interviene sulla disciplina regionale previgente alla L.R. n. 25 del 1998, con riferimento dunque al regime concessorio del servizio di trasporto quale disciplinato dalla L.R. n. 54 del 1985, circa le modalità di erogazione dei contributi (ivi previsti all'art. 21), per il "ripiano dei disavanzi di esercizio nei limiti e secondo le modalità della L. 10 aprile 1981, n. 151".

Detta disciplina, per le ragioni esposte, non è applicabile alla fattispecie, regolata dalla L.R. n. 25 del 1998, trattandosi di servizio reso in esecuzioni degli ivi previsti contratti di servizio".

Nelle comparse conclusionali, la Regione cita un altro precedente, che la riguarda: Cass. n. 8106/2020, la quale, pure, ha modo di affermare che *“Come si può agevolmente dedurre, nè dal Regolamento UE, nè dalla legge nazionale, nè da quella regionale deriva un obbligo a carico della Regione Veneto di compensare lo svantaggio economico nei termini pretesi dalla società ricorrente”*.

Parte attrice, in memoria di replica, afferma che si tratti di *“notevoli e complesse problematiche giuridiche”*, tanto che la Suprema Corte, nei due precedenti, ha compensato le spese di lite.

La Regione fa notare che questo Tribunale si è già pronunciato in caso tra ATV e Regione con sentenza n. 2608/2013, passata in giudicato, considerato che la sentenza del 2013 è stata appellata e tenuto presente che all'udienza del 24.6.2019, davanti la Corte d'Appello di Venezia, il processo d'appello è stato dichiarato estinto, in base al combinato disposto degli articoli 181 e 309 c.p.c. (la circostanza non è stata contestata nella prima difesa utile da parte attrice).

Si noti, poi, che vi è stato un altro precedente del Tribunale di Verona, indicato dalla Provincia in comparsa di costituzione, n. 3259/2016, che ha negato le pretese creditorie dell'attrice contro la Provincia di Verona, in quanto delegata dalla Regione, nonché contro la Regione.

Parte attrice ha agito senza minimamente considerare questi precedenti ad essa contraria, *tamquam non essent*, come se non esistessero, per usare un latinismo.

Anche tale contegno è rilevante ai fini della valutazione della soccombenza verso la Regione, *ex art. 116* secondo comma c.p.c..

Parte attrice ritiene che la Regione abbia riconosciuto il credito di parte attrice [*La Regione Veneto ha, altresì, riconosciuto in maniera esplicita l'utilità della prestazione ricevuta da A.T.V. SRL, rilevando la stessa Regione che vi sono stati per l'odierna attrice: - "oneri sostenuti 792.519,90" per l'erogazione delle tariffe agevolate in favore delle fasce deboli di utenza dei servizi minimi di t.p.l., per l'anno 2011 (doc. 22); - "oneri sostenuti 778.678,40" per l'erogazione delle tariffe agevolate in favore delle fasce deboli di utenza dei servizi minimi di t.p.l., per l'anno 2012 (doc. 25); - "oneri sostenuti 816.654,80" per l'erogazione delle tariffe agevolate in favore delle fasce deboli di utenza dei servizi minimi di t.p.l., per l'anno 2013 (doc. 26); La Regione Veneto, peraltro, mai ha contestato l'ammontare del proprio debito all'atto della ricezione annuale delle rendicontazioni periodiche di A.T.V. SRL. Ciò nonostante, la Regione Veneto riconosceva ad A.T.V. SRL: - per l'anno 2011, complessivi euro 236.735,04 oltre Iva (vds. decreto di giunta regionale n. 17/62.01.01 del 30.1.2013, doc. 22); - per l'anno 2012, complessivi euro 96.789,72 oltre Iva (vds. decreto di giunta regionale n. 253/62.01.02 del 11.9.2013, doc. 25), (pari al 12,43% dei dovuti euro 778.678,40) peraltro, ad oggi mai liquidati; - per l'anno 2013, complessivi euro 80.369,81 oltre Iva (vds. decreto di giunta regionale n. 445/71.01.02 del 23.12.2014, doc. 26)]].*

In realtà, quei decreti regionali, lungi dall'accondiscendere all'argomentare attoreo, operano proprio quello che l'azienda di trasposto apertamente contesta alla Regione ovvero l'applicazione di assegnazioni alle imprese di trasporto locale nei limiti degli stanziamenti di bilancio e, quindi, in misura molto ridotta rispetto a quella richiesta e non ammessa.

Parte attrice agisce contro la Regione per conseguire le somme non ancora riscosse, avendo la Regione versato un *quid minoris* in relazione agli anni 2011 e 2013.

Con riferimento al 2012, l'attrice riferisce che la Regione nulla le avrebbe trasferito, nonostante il riconoscimento dell'intero degli "oneri sostenuti".

A parte il fatto che tale riconoscimento per l'intero non consta, si noti che il decreto per l'anno 2012 è molto chiaro nell'affermare, invece, che (segue estratto doc. 25 att.):

CONSIDERATO che in assenza di disponibilità finanziaria non risulta pertanto possibile l'assegnazione di risorse sulla base del quadro di riparto sopra richiamato per la successiva erogazione alle Aziende di trasporto beneficiarie;

Quanto fin qui riferito, assorbe ogni altra questione non espressamente considerata (v. per esempio quella inerente la disapplicabilità dei decreti regionali, dal cono prospettico attoreo, ovvero quella inerente la prescrizione, dal cono prospettico delle difese regionali).

Si consideri la seconda domanda attorea:

"in via di primo subordine:

nella denegata ipotesi di mancato accoglimento della domanda principale tesa ad ottenere la condanna della Regione Veneto

- accertare il diritto di A.T.V. SRL ad ottenere:

a) dal Comune di Verona, complessivi euro 1.392.510,32 oltre Iva, di cui:

- per l'anno 2011, euro 374.832,20 oltre Iva;

- per l'anno 2012, euro 535.876,32 oltre Iva;

- per l'anno 2013, euro 481.801,80 oltre Iva;

b) dal Comune di Legnago, complessivi euro 8.174,49 oltre Iva, di cui:

- per l'anno 2011, euro 2.441,39 oltre Iva;

- per l'anno 2012, euro 3.184,00 oltre Iva;

- per l'anno 2013, euro 2.549,10 oltre Iva;

c) dalla Provincia di Verona, complessivi euro 452.985,90 oltre Iva, di cui:

- per l'anno 2011, euro 106.464,02 oltre Iva;

- per l'anno 2012, euro 168.829,14 oltre Iva;

- per l'anno 2013, euro 177.692,74 oltre Iva

a titolo di corrispettivo contrattuale determinato mediante integrazione della disciplina contrattuale dettata dai contratti di servizio con le norme imperative di

legge che impongono la compensazione integrale degli obblighi tariffari e conseguentemente condannare:

a) il Comune di Verona a pagare euro 1.392.510,32 oltre Iva;

b) il Comune di Legnago a pagare euro 8.174,49 oltre Iva;

c) la Provincia di Verona a pagare euro 452.985,90 oltre Iva;

oltre interessi dal dovuto al sodddifo, oltre rivalutazione monetaria, ovvero le diverse somme che saranno determinate da codesto adito Giudice ex art. 1657 ovvero le diverse o minori somme che risulteranno dovute da ciascun Ente affidante, anche con valutazione equitativa”.

Qui, all’evidenza, i destinatari della domanda sono gli enti locali, riportati sopra, rammentando che il Comune di Legnago ha deciso di rimanere contumace.

Si consideri la posizione della Provincia di Verona, che, come detto, ben ha, subito, invocato il precedente a lei favorevole.

Si noti, preliminarmente, come ATV abbia inteso sottoporre all’attenzione di questo Tribunale una vicenda, per così dire, extra-circoscrizionale, rispetto al Tribunale di Venezia, ovvero tutta “veronese”, anche come si ricava dalle clausole finali contenute nei contratti di servizio che prevedono, tutti, come foro esclusivo il Foro di Verona.

Infatti, quando l’attrice ha agito nel 2012 vuoi contro la Provincia vuoi contro la Regione ha adito il Tribunale scaligero, che, come già riferito, ha deciso nel 2016.

Nel 2017, l’anno dopo, l’attrice invoca, con comportamento molto pregnante *ex art. 116* secondo comma c.p.c., invece, tutela davanti a questo Tribunale, evidentemente conscia dell’orientamento del primo Tribunale.

Venendo al merito, parte convenuta riferisce come la disciplina regionale e quella regionale pongano, se del caso, gli obblighi di compensare l’ente affidatario a carico soltanto della Regione, comunque agendo, la Provincia, come mera delegata.

Anche qualora fosse operativa la disciplina comunitaria invocata dall’attrice, comunque la stessa (art. 4 Reg. CEE n. 1191/1969 come succ. mod.), se letta nel complesso, secondo la Provincia, consentirebbe, se del caso, all’impresa di trasporto una via di fuga ovvero quella di poter presentare alle autorità competenti degli Stati

membri domanda per la soppressione totale o parziale di un obbligo di servizio pubblico qualora tale obbligo comporti per esse svantaggi economici, fermo che, ai sensi dell'art. 5 Reg. cit., comunque, gli svantaggi economici vengono determinati tenendo conto delle ripercussioni dell'obbligo sul complesso dell'attività dell'impresa.

Il contratto di servizio, poi, sarebbe chiaro nel subordinare il maggiore corrispettivo alle assegnazioni operate dalla Regione.

Il Comune di Verona, parimenti, fa notare come il contratto di servizio preveda che il quadro delle agevolazioni tariffarie, da applicarsi a favore di speciali categorie di utenti, con relativi oneri a carico dell'Amministrazione comunale o alternativamente, in presenza di apposite disposizioni regionali in materia, a carico della Regione Veneto, costituisce oggetto di separati accordi (art. 6, 2 comma, contratto) e che l'importo da corrispondere da parte dell'Ente affidante per l'esercizio dei servizi minimi di TPL potrà essere integrato a consuntivo, tenuto conto dell'eventuale mancato introito derivante dall'applicazione delle agevolazioni tariffarie, "subordinatamente a specifici interventi finanziari disposti dalla Regione Veneto" (art. 7, 5 comma).

Il Comune, poi, si duole che la rendicontazione ai fini delle "compensazioni" richieste non sia stata inoltrata ad esso.

Anticipando le conclusioni, le domande rivolte contro gli enti locali vanno rigettate, anche con riferimento all'ente contumace.

Innanzitutto, si noti che parte attrice è ben conscia che i contratti di servizio non prevedono alcun obbligo nel senso da essa richiesto, ancorché in via subordinata, tant'è vero che per fondare, a livello argomentativo, l'azione contro Comuni e Provincia ricorre all'espedito dell'etero-integrazione del contratto.

Tale etero-integrazione opererebbe, secondo parte attrice, sulla scorta degli articoli 17 e 19 del c.d. Decreto Burlando, D.Lgs. n. 442/1997.

L'art. 17 prevede che: "*1. Le regioni, le province e i comuni, allo scopo di assicurare la mobilità degli utenti, definiscono, ai sensi dell'articolo 2 del regolamento*

1191/69/CEE, modificato dal regolamento 1893/91/CEE, obblighi di servizio pubblico, prevedendo nei contratti di servizio di cui all'articolo 19, le corrispondenti compensazioni economiche alle aziende esercenti i servizi stessi, determinate secondo il criterio dei costi standard che dovrà essere osservato dagli enti affidanti nella quantificazione dei corrispettivi da porre a base d'asta previsti nel bando di gara o nella lettera di invito delle procedure concorsuali di cui al successivo articolo 18, comma 2, lettera a), tenendo conto, ai sensi della citata disposizione comunitaria, dei proventi derivanti dalle tariffe e di quelli derivanti anche dalla eventuale gestione di servizi complementari alla mobilità”.

L'art. 19, al primo comma, prevede che: *“1. I contratti di servizio assicurano la completa corrispondenza fra oneri per servizi e risorse disponibili, al netto dei proventi tariffari e sono stipulati prima dell'inizio del loro periodo di validità. Per i servizi ferroviari i contratti di servizio sono stipulati sette mesi prima dell'inizio del loro periodo di validità, al fine di consentire la definizione degli orari nazionali [...]”*

Orbene, si tratta di condizioni, quelle contenute nei contratti, liberamente accettate (lo dice pure Cass. n. 13890/2020, come il Lettore si ricorderà – v. *supra*), e d'altronde, la stessa disciplina citata prevede il limite delle *“risorse disponibili”*: insomma, non vi è né una lacuna né un contrasto da sciogliere.

I contratti sono molto eloquenti, d'altronde.

Il contratto concluso con la Provincia e con il Comune di Legnago, come anche evidenziato dalla Regione, prevedono, infatti, all'art. 4, comma quarto, che il corrispettivo non possa essere oggetto di revisione per effetto degli obblighi di servizio da rispettare, tra cui all'evidenza, quello di rispettare le tariffe agevolate per c.d. fasce deboli.

L'art. 6, comma secondo, del contratto concluso con il Comune di Verona espressamente prevede che in caso di agevolazioni tariffarie di origine normativa regionale sarà oggetto di separati accordi, mai intervenuti nei fatti, pacificamente, fermo il *“carico”* economico in capo, appunto, all'ente regionale.

Lo stesso articolo 32 della L.R. Veneto n. 25/1998, poi, citato da parte attrice (solo

parzialmente, a proprio vantaggio) prevede che:

“Art. 32

Finanziamenti dei contratti di servizio.

1. La Giunta regionale assegna annualmente agli enti affidanti i finanziamenti destinati alla copertura degli oneri derivanti dalla stipula dei contratti di servizio con gli affidatari dei servizi minimi di trasporto pubblico locale.

2. Il Dirigente della struttura regionale competente provvede a corrispondere direttamente agli affidatari i contributi per i servizi minimi di competenza regionale.

3. L'onere complessivo risultante dai contratti di servizio relativi a tutti i servizi minimi corrisponde allo stanziamento complessivo che la Regione iscrive nel proprio bilancio di previsione.

4. L'erogazione dei finanziamenti agli enti locali è effettuata dal Dirigente della struttura regionale competente in rate mensili anticipate”.

L'art. 32, comma terzo, è tranciante e il richiamo alla L.R. suddetta “campeggia” (e diversamente non potrebbe essere) nella prima facciata di tutti i contratti di servizio.

Parte attrice invoca, pure, l'art. 1657 c.c. ma è evidente che, nella specie, la materia è regolata contrattualmente e non occorrono integrazioni in punto di *quantum*.

Ogni altra questione è assorbita.

Si consideri l'ultima domanda attorea.

“accertare il diritto di A.T.V. SRL ad ottenere dalla Regione Veneto l'indennizzo ex art. 2041 c.c. della diminuzione patrimoniale subita dall'odierna attrice nella misura di euro 532.111,36 (relativamente all'anno 2011), di euro 778.678,40 (relativamente all'anno 2012) e di euro 728.248,01 (relativamente all'anno 2013) a causa dei minori introiti conseguiti applicando le tariffe agevolate imposte per gli anni 2011, 2012 e 2013 dalla Regione in favore delle fasce deboli di utenza e conseguentemente condannare la Regione Veneto al pagamento delle ridette somme di euro 532.111,36 (relativamente all'anno 2011), di euro 778.678,40 (relativamente all'anno 2012) e di euro 728.248,01 (relativamente all'anno 2013) oltre interessi dal dovuto al sodddifo, oltre rivalutazione monetaria, ovvero le diverse somme che risulteranno di giustizia

anche con valutazione equitativa”.

Qui, l’attrice ritorna a far valere le proprie pretese pecuniarie soltanto contro la Regione, in via residuale, *ex art. 2041 c.c.*

La Regione contesta che vi stato un impoverimento a carico dell’attrice e, in effetti, mai parte attrice chiarisce quali siano stati i maggiori costi che l’applicazione delle tariffe agevolate le abbia procurato, visto che comunque le corse minime per la collettività dovevano essere garantite trattandosi di servizio essenziale, “deboli” o “non deboli” che fossero gli utenti in concreto.

La Regione, poi, evidenzia come, in effetti, la materia sia disciplinata vuoi a livello normativo vuoi a livello contrattuale (anche se, come visto, il confine, seppure esistente, non è facilmente individuabile richiamandosi, molto spesso, i contratti pubblici alla normativa di volta in volta in rilievo).

Anche questa obiezione coglie nel segno, perché qualora si rivenga un impoverimento collegato causalmente ad un arricchimento altrui, tale trasferimento di ricchezza, anche solo in termini di risparmio di spesa, sarebbe, comunque, giustificato, ai sensi e per gli effetti dell’art. 2041 c.c..

La giusta causa di tale fenomeno è rinvenibile nel principio di autonomia contrattuale e di stabilità della contrattazione (trattandosi nella sostanza nella richiesta di una maggiorazione del prezzo, comunque nella sua forma-base concordato e riconosciuto all’Ente affidatario), ampiamente completa nel suo articolato, nonché, soprattutto, negli articoli 81, 97, 117 e 119 Cost. come riformati dalla L. Cost. n. 1/2012 che ben ha introdotto e positivizzato, nella sua massima espressione nella gerarchia delle fonti, il principio dell’equilibrio dei bilanci pubblici, cui la stessa normativa, statale e regionale pregressa, citata dall’attrice medesima, ne era applicazione immanente al sistema, trattandosi non di corrispettivi ma di meri contributi.

Comunque, certo, l’art. 2041 c.c. non può introdurre surrettiziamente un rimedio equitativo *contra legem* (v. rigetto domande principali).

Ogni altra questione, ancorché di rito, va dichiarata assorbita, anche in questo caso.

Le spese di lite seguono la soccombenza.

Troppo compatta è la giurisprudenza recente (v. pure tutti i precedenti citati dalla Regione con la seconda memoria *ex art. 183*, sesto comma, n. 2 c.p.c., *sub* docc. da 2 12, anche della Corte di Appello di Venezia), anche con riferimento alla posizione specifica di ATV, per soprassedere sul punto.

Grave, poi, è il contegno dell'attrice che nulla ha riferito sui precedenti che la riguardavano.

Sullo *forum shopping*, con specifico riferimento alle iniziative giudiziarie pregresse dell'attrice, già si è detto.

Si applicano i valori medi delle fasi di studio e introduzione.

Con riferimento alla fase istruttoria e a quella decisoria, si applicano i valori medi ridotti alla metà, essendo l'attività di tali fasi, nella specie, invero, meramente illustrativa o ripetitiva, nella sostanza (la Regione ha citato la Suprema Corte nella fase decisoria, ma si tratta di precedenti che confermano orientamenti della Corte di Appello di Venezia ed ha prodotto sentenza del 2013 e verbale del 2019 con riferimento alla causa estinta, ma all'evidenza, a parte l'effetto di accertamento del giudicato, si tratta di precedente conforme a quelli già prodotti con seconda memoria istruttoria, tra l'altro, in parte rilevante, provenienti dallo stesso Giudice-persona fisica).

Ovviamente, se la contumacia non implica l'ammissione dei fatti allegati dall'attore, è pure vero che chi si non è costituito non ha sostenuto spese processuali.

Si ritiene che, con riferimento a tutti gli enti costituiti, lo scaglione € 260.000,01-€ 520.000,00 (a rigore nei confronti del Comune e della Regione il *disputatum* superava tale valore massimo) sia ampiamente remunerativo dell'attività dei difensori ed adeguato al pregio dell'opera svolta, anche considerato che le tematiche erano comuni, sia pure ripartite tra diversi enti.

P.Q.M.

definitivamente pronunciando, nel contraddittorio tra le parti, ogni diversa domanda, istanza, eccezione disattesa, nella causa n. 600/2017 R.G.:

- rigetta le domande attoree;
- condanna parte attrice a rimborsare a ciascun ente convenuto costituito (Comune di

Verona, Provincia di Verona, Regione Veneto) le spese di lite che si liquidano complessivamente, per ciascuno dei tre suddetti enti, in € 13.494,50, oltre il 15% per spese forfettarie ed accessori come per legge.

Venezia, lì 4.1.2021.

Il Giudice
Fabio Massimo Saga