InfoCuria - Giurisprudenza della Corte di giustizia italiano (it)

Pagina iniziale > Formulario di ricerca > Elenco dei risultati > Documenti

Lingua del documento : italiano

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JULIANE KOKOTT
presentate il 26 settembre 2013 (1)

Cause riunite C-162/12 e C-163/12
Airport Shuttle Express scarl e Giovanni Panarisi (C-162/12),
Società Cooperativa Autonoleggio Piccola arl e
Gianpaolo Vivani (C-163/12)
contro
Comune di Grottaferrata

nonché

cause riunite C-419/12 e C-420/12

Crono Service scarl e altri
contro
Roma Capitale (C-419/12)

e

Anitrav
contro
Roma Capitale e Regione Lazio (C-420/12)

(domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio [Italia])
«Domanda di pronuncia pregiudiziale - Ricevibilità - Discriminazione a danno di cittadini nazionali - Libertà di stabilimento - Servizio di noleggio veicoli con conducente - Normativa nazionale che subordina la prestazione di detto servizio, inter alia, ad un'autorizzazione e al rispetto di determinate disposizioni relative al luogo di rimessa del veicolo»

I - Introduzione

1. Le presenti domande di pronuncia pregiudiziale riguardano la normativa italiana in materia di trasporto di persone effettuato da determinate imprese di autonoleggio (2). Si tratta di imprese che impiegano per il trasporto di persone veicoli in cui possono essere trasportate al massimo otto persone, oltre al conducente (3). Diversamente dal caso di noleggio del solo autoveicolo, in tale particolare tipologia di trasporto di persone, il passeggero si avvale, per il compimento di un determinato percorso, del veicolo in questione unitamente al conducente messo a disposizione dall'impresa di autonoleggio. Il servizio di noleggio con conducente è pertanto complementare all'offerta del trasporto pubblico di persone, in particolare dei servizi di trasporto di linea.

2. Il giudice del rinvio chiede se siano compatibili con il diritto dell'Unione e, in particolare, con la libertà di stabilimento le norme italiane riguardanti le modalità di esercizio di tale attività nella Regione Lazio e nella città di Roma. Dato che i fatti riferiti dal giudice del rinvio non presentano alcun carattere transfrontaliero, sussistono dubbi, invero, in merito alla ricevibilità delle domande di pronuncia pregiudiziale. Inoltre, si pone la questione se la Corte debba analizzare i procedimenti principali sottoposti al suo esame anche sotto il profilo del divieto di discriminazione a danno di cittadini nazionali, sebbene il giudice del rinvio non si sia espresso in merito.

II - Contesto normativo

A - *Diritto dell'Unione*

Regolamento (CE) n. 12/98 del Consiglio, dell'11 dicembre 1997, che stabilisce le condizioni per l'ammissione dei vettori non residenti ai trasporti nazionali su strada di persone in uno Stato membro (4)

3. Il regolamento (CE) n. 12/98 è stato abrogato con effetto dal 4 dicembre 2011 e sostituito dal regolamento (CE) n. 1073/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale dei servizi di trasporto effettuati con autobus e che modifica il regolamento (CE) n. 561/2006 (5).

4. A termini del suo articolo 2, punto 4, il regolamento (CE) n. 12/98 si applicava agli «autoveicoli atti a trasportare, per tipo di costruzione ed equipaggiamento, più di nove persone, conducente compreso, e destinati a tale scopo».

B - *Normativa nazionale*

5. In base alla normativa italiana, il «servizio di noleggio con conducente» è soggetto ad una riserva di autorizzazione. La necessaria autorizzazione è rilasciata dai comuni nell'ambito di una procedura pubblica (6). Essa è specifica per ciascun veicolo. Un imprenditore può, tuttavia, ricevere più autorizzazioni per più veicoli (7). La sede (8) del vettore e la rimessa devono essere situate, esclusivamente, nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione (9). Può essere sufficiente, quale rimessa, un parcheggio in locazione. L'autorizzazione al trasporto di persone non è limitata al territorio comunale. La prenotazione della corsa deve peraltro avvenire nel luogo della rimessa del veicolo (10), al quale detto veicolo, al termine del trasporto, deve fare ritorno, indipendentemente dal luogo nel quale il passeggero venga prelevato o accompagnato (11).

6. Le disposizioni della Regione Lazio (12) richiedono, ulteriormente, che il passeggero debba essere prelevato all'interno del territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione.

7. Per la città di Roma sussistono, inoltre, specifiche disposizioni, le quali prevedono, inter alia, che le imprese di autonoleggio di altri comuni, qualora percorrano zone a traffico limitato del territorio cittadino di Roma, debbano pagare pedaggi.

III – Fatti dei procedimenti principali e questioni pregiudiziali

A - *Cause riunite C-162/12 e C-163/12*

8. I ricorrenti dei procedimenti principali sono persone fisiche residenti in Italia (nel prosieguo: le «imprese di autonoleggio») o cooperative di diritto italiano con sede in Italia. Le imprese di autonoleggio in questione non utilizzavano per i loro veicoli la relativa rimessa sita nel territorio del Comune di Grottaferrata (Italia, Regione Lazio) che ha rilasciato l'autorizzazione, ma parcheggiavano i loro veicoli al di fuori del territorio di Grottaferrata presso la rimessa di una cooperativa cui avevano ceduto anche l'uso dei veicoli in questione, evidentemente dopo il trasferimento dell'autorizzazione al trasporto di persone loro rilasciata (13). Ciò costituiva oggetto di una denuncia alle autorità di polizia e le autorizzazioni rilasciate alle imprese di autonoleggio venivano temporaneamente sospese nel mese di febbraio del 2011. Gli imprenditori interessati si oppongono nei procedimenti principali ai provvedimenti amministrativi di sospensione delle loro autorizzazioni, chiedendo altresì il risarcimento del danno e lamentando, inter alia, violazioni del diritto dell'Unione.

9. Di conseguenza, il giudice del rinvio ha deciso di sospendere i procedimenti e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

Se gli articoli 49 TFUE, 3, 4, 5 e 6 Trattato UE, 101 e 102 TFUE nonché il regolamento (CEE) n. 2454/92 e il regolamento (CE) n. 12/98 ostino all'applicazione degli articoli 3, comma 3, e 11 della legge n. 21 del 1992 nella parte in cui dispongono rispettivamente che "3. La sede del vettore e la rimessa devono essere situate, esclusivamente, nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione" e che "(...) Le prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggio con conducente sono effettuate presso la rimessa. L'inizio ed il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente devono avvenire alla rimessa, situata nel comune che ha rilasciato l'autorizzazione, con ritorno alla stessa, mentre il prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono avvenire anche nel territorio di altri comuni. (...)".

e gli articoli 49 TFUE, 3, 4, 5 e 6 Trattato UE, 101 e 102 TFUE nonché il regolamento (CEE) n. 2454/92 e il regolamento (CE) n. 12/98 ostino all'applicazione degli articoli 5 e 10 della legge regionale Lazio 26 ottobre 1993, n. 58, nella parte in cui dispongono rispettivamente che "(...) Il prelevamento dell'utente o l'inizio del servizio avvengono all'interno del territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione" e che "(...) il prelevamento dell'utente e l'inizio del servizio avvengono esclusivamente nel territorio del comune che ha rilasciato la licenza o l'autorizzazione e sono effettuati verso qualunque destinazione, previo assenso del conducente per le destinazioni al di fuori del territorio comunale. (...)"».

B - *Cause riunite C-419/12 e C-420/12*

10. Oggetto dei procedimenti principali sono le richieste di annullamento di più atti riguardanti la città di Roma. Si tratta, nello specifico, della deliberazione n. 68/2011 dell'Assemblea della città di Roma, concernente l'approvazione del regolamento per la disciplina degli autoservizi pubblici non di linea, della deliberazione n. 403/2011 della Giunta della città di Roma relativa alle modalità e procedure per il rilascio dell'autorizzazione per l'accesso nel territorio cittadino di Roma e nelle zone a traffico limitato dei veicoli adibiti al noleggio con conducente autorizzati da un altro comune, nonché di due altri atti

dell'amministrazione cittadina di Roma, che prevedono, inter alia, che le imprese di autonoleggio non romane debbano versare un determinato importo per il rilascio di un'autorizzazione per l'accesso.

11. I ricorrenti dei procedimenti principali sono imprese di autonoleggio italiane che dispongono di autorizzazioni non rilasciate dalla città di Roma.

12. Essi deducono l'illegittimità degli atti citati, inter alia, sulla base del diritto dell'Unione, in particolare della libertà fondamentale, garantita alle imprese, di potersi stabilire in ogni paese dell'Unione europea anche attraverso l'istituzione di una sede secondaria, in quanto le imprese costituite in uno Stato membro sarebbero obbligate, in violazione di detta libertà, ad accettare richieste di trasporto esclusivamente presso l'unica rimessa che deve trovarsi necessariamente nel comune che ha rilasciato l'autorizzazione nonché ad iniziare e terminare ivi la prestazione dei servizi.

13. Ciò determinerebbe una disparità di trattamento nell'esercizio dell'impresa, fondata esclusivamente su una situazione geografica. Una siffatta disparità di trattamento sussisterebbe, da un lato, tra i noleggiatori provvisti di un'autorizzazione rilasciata dalla città di Roma e quelli in possesso di un'autorizzazione rilasciata da un altro comune (nel Lazio) e, dall'altro, tra questi ultimi e i noleggiatori non stabiliti nel Lazio, non soggetti alla legge regionale, i quali, pertanto, non sarebbero soggetti ad alcuna restrizione in ordine al luogo di prelevamento.

14. Sulla base di tali considerazioni, il giudice del rinvio ha sospeso i procedimenti e ha sottoposto alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se gli articoli 49 TFUE, 3 Trattato UE, 3, 4, 5 e 6, 101 e 102 TFUE, ostino all'applicazione degli articoli 3, comma 3, 8, comma 3 e 11, della legge n. 21 del 1992, nella parte in cui dispongono rispettivamente che "la sede del vettore e la rimessa devono essere situate, esclusivamente, nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione"; che "per poter conseguire e mantenere l'autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente è obbligatoria la disponibilità, in base a valido titolo giuridico, di una sede, di una rimessa o di un pontile di attracco situati nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione" e che "le prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggio con conducente sono effettuate presso la rimessa. L'inizio e il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente devono avvenire alla rimessa, situata nel comune che ha rilasciato l'autorizzazione, con ritorno alla stessa, mentre il prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono avvenire anche nel territorio di altri comuni"».

IV – Valutazione delle questioni pregiudiziali

15. Nel prosieguo, occorre esaminare la ricevibilità delle domande di pronuncia pregiudiziale.

A – *Ricevibilità delle domande di pronuncia pregiudiziale*

16. Le questioni pregiudiziali riguardano, da un lato, due atti di diritto derivato, segnatamente il regolamento (CE) n. 12/98 e il regolamento (CEE) n. 2454/92 (14). Dall'altro lato, attengono a disposizioni di diritto primario e precisamente, in sostanza, agli articoli 101 TFUE e 102 TFUE, aventi ad oggetto le pratiche anticoncorrenziali, e l'articolo 49 TFUE, che sancisce la libertà di stabilimento.

17. È dubbia la ricevibilità sia delle questioni di diritto derivato sia di quelle di diritto primario, in quanto la loro pertinenza ai fini della decisione dei procedimenti principali non è manifesta.

18. Sebbene, in linea di principio, spetti al giudice nazionale valutare, tenuto conto delle peculiarità di ogni causa, sia la necessità di una pronuncia in via pregiudiziale per essere posti in grado di statuire nel merito sia la pertinenza delle questioni sottoposte alla Corte, quest'ultima può respingere la domanda di un giudice nazionale soltanto qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione chiesta da tale giudice non ha alcuna relazione con l'effettività o con l'oggetto della causa principale, oppure qualora la questione sia di natura generale o ipotetica e la Corte non disponga degli elementi di fatto e di diritto necessari per fornire una soluzione utile alle questioni che le vengono sottoposte (15).

1. Assenza di una relazione con l'oggetto della causa con riguardo al regolamento (CEE) n. 2454/92 e al regolamento (CE) n. 12/98

a) Regolamento (CEE) n. 2454/92

19. Il regolamento (CEE) n. 2454/92 è stato già annullato dalla Corte nel 1994 (16). Pertanto, non può avere alcuna rilevanza per i procedimenti principali che si basano su situazioni verificatesi nel 2011. Una relazione con l'oggetto del procedimento principale non emerge in modo manifesto e le domande di pronuncia pregiudiziale sono, a tal riguardo, irricevibili.

b) Regolamento (CE) n. 12/98

20. Il regolamento (CE) n. 12/98 non è più in vigore a decorrere dal 4 dicembre 2011 (17) e pertanto, tenendo conto del suo ambito di applicazione ratione temporis, potrebbe essere ancora rilevante per le situazioni di cui ai procedimenti principali. Eppure tali situazioni non presentano alcun elemento di collegamento con il regolamento in questione già per il fatto che il regolamento (CE) n. 12/98, alla luce del suo articolo 2, punto 4, si applicava ad «autoveicoli atti a trasportare, per tipo di costruzione ed equipaggiamento, più di nove persone, conducente compreso, e destinati a tale scopo». Nelle fattispecie oggetto dei procedimenti principali si tratta però di veicoli più piccoli, con i quali vengono trasportate al massimo nove persone, conducente compreso. Conseguentemente, anche il regolamento (CE) n. 12/98 non presenta manifestamente alcuna relazione con l'oggetto dei procedimenti principali e le domande di pronuncia pregiudiziale risultano, a tal riguardo, irricevibili.

2. Assenza di sufficienti elementi di fatto e di diritto in relazione agli articoli 101 TFUE e 102 TFUE, in combinato disposto con gli articoli 3 TUE, 4 TUE, 5 TUE e 6 TUE, nonché con gli articoli 3 TFUE, 4 TFUE, 5 TFUE e 6 TFUE

21. Il giudice del rinvio ritiene che le norme italiane possano determinare compartimentazioni territoriali e distorsioni della concorrenza e, a tal riguardo, chiede se gli articoli 101 TFUE e 102 TFUE, in combinato disposto con gli articoli 3 TUE, 4 TUE e 5 TUE, nonché con gli articoli 3 TFUE, 4 TFUE, 5 TFUE e 6 TFUE ostino alle disposizioni italiane in questione. Inoltre, si richiama, a tal proposito, l'articolo 6 TUE che enuncia il rispetto dei diritti fondamentali da parte dell'Unione.

22. Tuttavia, il giudice del rinvio non chiarisce nel dettaglio quale rilevanza presentino le menzionate disposizioni di diritto primario in materia di competenza con riguardo alle questioni pregiudiziali nonché ai procedimenti principali. Lo stesso può dirsi del rispetto dei diritti fondamentali da parte dell'Unione.

23. In ordine agli articoli 101 TFUE e 102 TFUE, il giudice del rinvio, inoltre, tenuto conto della complessità delle considerazioni che vanno svolte con riguardo a situazioni che presentano profili di concorrenza, deve chiarire in modo dettagliato alla Corte l'ambito di fatto e di diritto in cui si inseriscono le questioni pregiudiziali e spiegare almeno le ipotesi di fatto su cui tali questioni sono fondate (18).

24. Nel caso in esame, i dati forniti dal giudice del rinvio non soddisfano tali requisiti. Gli articoli 101 TFUE e 102 TFUE vietano gli accordi e le pratiche anticoncorrenziali, nonché l'abuso di una posizione dominante. Né l'uno né l'altro sembrano però potersi applicare nei procedimenti principali. Piuttosto, essi vertono su norme nazionali o regionali che disciplinano il servizio di noleggio con conducente, ma non su un comportamento imprenditoriale censurabile sotto il profilo del diritto della concorrenza. Dato che nei procedimenti principali manca proprio un comportamento anticoncorrenziale delle imprese interessate, non si ravvisa neanche in qual modo un siffatto comportamento possa essere incentivato dalle norme nazionali in questione e possa essere messa in discussione, in tal modo, l'efficacia del diritto della concorrenza dell'Unione. A prescindere da tale considerazione, i fatti riferiti dal giudice del rinvio non forniscono alcun elemento da cui possa emergere una pertinenza per il mercato interno.

25. In mancanza di sufficienti indicazioni sulla situazione di fatto e di diritto sulla base delle quali sia possibile alla Corte e alle parti del procedimento presentare adeguate osservazioni sulle norme citate in relazione ai procedimenti principali, è dunque irricevibile anche tale complesso di questioni di cui alle domande di pronuncia pregiudiziale.

3. Natura ipotetica delle questioni ai sensi dell'articolo 49 TFUE

26. Occorre altresì stabilire se l'articolo 49 TFUE possa essere rilevante per le presenti domande di pronuncia pregiudiziale.

27. Sussistono dubbi, da un lato, in quanto i procedimenti principali non presentano alcun carattere transfrontaliero. Dall'altro, non risulta dalle domande di pronuncia pregiudiziale neanche se e, in caso affermativo, in qual misura, in forza di una disposizione di attuazione del diritto nazionale, l'articolo 49 TFUE possa risultare rilevante alla luce di una situazione meramente interna.

a) Assenza di carattere transfrontaliero

28. La libertà di stabilimento può essere invocata, in linea di principio, solo nel caso in cui sussista un elemento di collegamento ai fini dell'applicazione del diritto dell'Unione (19). Tale profilo ricorre nel caso di carattere transfrontaliero della situazione. Le disposizioni del Trattato concernenti la libertà di stabilimento non si applicano, pertanto, a situazioni puramente interne ad uno Stato membro (20).

29. In tale contesto, sembra doversi escludere l'esame dei procedimenti principali in questione sulla base dell'articolo 49 TFUE. Detti procedimenti presentano, infatti, per quanto si tratti di norme italiane indistintamente applicabili, in base al loro tenore letterale, agli operatori economici italiani e a quelli di altri Stati membri, carattere italiano, se non addirittura regionale, in quanto sembrano essere limitati alla Regione Lazio, senza presentare alcun collegamento con gli scambi commerciali tra Stati membri. In base al tenore delle norme italiane, non è, invero, escluso che le imprese di autonoleggio in questione possano impiegare i loro veicoli anche per tragitti in Stati membri limitrofi. Il giudice del rinvio non ha fornito alcuna indicazione al riguardo. Tuttavia, ha sottoposto all'attenzione della Corte situazioni relative al trasporto di persone effettuato esclusivamente all'interno dell'Italia. Ciò concorda con le osservazioni presentate all'udienza dalle parti dei procedimenti, secondo cui in Italia si farebbe ricorso a imprese di autonoleggio, di regola, per percorsi brevi. Eventuali problemi di trasporto transfrontaliero di persone non costituiscono, dunque, oggetto dei procedimenti principali, il quale sembra invece consistere, inter alia, nell'accesso al mercato di Roma di imprenditori italiani residenti nella periferia urbana.

30. Anche in procedimenti principali nei quali non erano coinvolti cittadini di altri Stati membri, la Corte ha peraltro adottato l'articolo 49 TFUE quale criterio di valutazione di fatti sottoposti all'esame del giudice del rinvio e che parimenti non manifestavano alcun concreto carattere transfrontaliero. Ciò si è verificato quando, secondo la Corte, «non [si poteva] escludere» che, in situazioni analoghe, a prescindere dalla concreta situazione processuale, anche cittadini di altri Stati membri, nell'esercizio della loro libertà di stabilimento, avrebbero potuto essere interessati dalle norme dello Stato membro in questione, oggetto dei procedimenti principali (21).

31. Tale approccio, che considera sufficiente un coinvolgimento potenziale, per quanto «non escluso», di cittadini di altri Stati membri, si pone prima facie in contraddizione con la regola fondamentale, ribadita da costante giurisprudenza, secondo la quale alle questioni giuridiche ipotetiche non deve essere fornito alcun chiarimento da parte della Corte nei procedimenti pregiudiziali, in quanto esse non sono rilevanti per i procedimenti principali. L'ambito di quanto, sebbene non ancora effettivo, sia tuttavia «non escluso» (e pertanto da esaminare da parte della Corte) e conseguentemente non più meramente ipotetico, necessita di precisazioni utilizzabili nella prassi.
32. Negli sviluppi più recenti della sua giurisprudenza, la Corte sembr aver risolto, in linea di principio, la tensione esistente tra «ipotetico» e «non escluso». Nella sentenza Duomo Gpa e a. (22), essa non si limita a constatare, in modo generico, indimostrato e non ulteriormente argomentato, che i cittadini di altri Stati membri potrebbero essere «interessati» (23) all'attività oggetto dei procedimenti principali, ma concretizza tale «interesse», che fa sorgere un carattere transfrontaliero con conseguente applicabilità dell'articolo 49 TFUE, facendo riferimento a determinati elementi, desunti non soltanto dalle domande di pronuncia pregiudiziale, ma anche dagli argomenti delle parti del procedimento (24).
33. Un siffatto approccio «concretizzante» consente di distinguere, nella prassi della Corte, ciò che è puramente ipotetico da ciò che non è escluso. In ultima analisi, tale approccio si riconnette alla ripartizione di competenze tra Corte di giustizia e giudice del rinvio. A prescindere da casi evidenti, non deve spettare alla Corte, in fattispecie prima facie prive di carattere transfrontaliero, analizzare, in assenza di indizi, se e, in caso affermativo, in qual misura possa essere «non escluso» il fatto che cittadini di altri Stati membri possano avere un «interesse» equivalente a quello inerente al rispettivo procedimento principale. Al fine di poter esprimere considerazioni in merito, il giudice del rinvio (25) e, eventualmente, le parti del procedimento – in caso di domanda di pronuncia pregiudiziale, dunque, anche eventualmente gli Stati membri – vengono a trovarsi in una posizione decisamente più favorevole.
34. Nel caso in esame, occorre esaminare, a tal proposito, da un lato, quale rilevanza debba essere attribuita alla circostanza che le norme italiane oggetto di controversia siano state (in parte) censurate per effetto di una denuncia alla Commissione (i) e, dall'altro, occorre chiedersi se la concessione pubblica delle autorizzazioni per il noleggio da parte dei comuni italiani possa essere rilevante al riguardo (ii).
i) Rilevanza del procedimento EU Pilot 623/09/TREN della Commissione europea
35. Sia il giudice del rinvio sia i ricorrenti nel procedimento principale della causa C-162/12 hanno fatto riferimento al procedimento EU Pilot 623/09/TREN della Commissione europea. Detto procedimento riguarda, sostanzialmente, la compatibilità con la libertà di stabilimento della legge n. 21/1992, nel testo allora vigente. Il procedimento in questione, sulla base degli atti di cui dispone la Corte, si riferisce ad una denuncia che la Federnoleggio, interveniente a sostegno del ricorrente nel procedimento principale alla base della causa C-162/12, sembra aver presentato alla Commissione nel 2009. All'udienza la Commissione si è pronunciata in merito: il procedimento sarebbe stato concluso dopo la comunicazione, da parte delle autorità italiane, che l'applicazione delle disposizioni contestate sarebbe stata sospesa e che le norme in questione erano state riviste. Ad avviso della Commissione, non sussisterebbe, pertanto, alcuna ragione per l'avvio di un procedimento per infrazione (26).
36. È tuttavia dubbio che, ai fini dell'applicazione dell'articolo 49 TFUE in un procedimento principale che presenta altrimenti un carattere meramente interno, sia sufficiente la semplice sussistenza di una siffatta denuncia alla Commissione.
37. Le parti avrebbero altrimenti la possibilità di determinare arbitrariamente, per effetto della presentazione di una denuncia, l'applicabilità dell'articolo 49 TFUE e di dare così adito a una domanda di pronuncia pregiudiziale. Il procedimento pregiudiziale, da un lato, e il procedimento dinanzi ai servizi della Commissione, dall'altro, devono essere considerati separatamente l'uno dall'altro. L'esistenza di un procedimento dinanzi alla Commissione non rende la fattispecie transfrontaliera, sebbene debbano applicarsi ad essa disposizioni che costituiscono oggetto di esame da parte della Commissione.
38. Diversa è la situazione in cui cittadini di altri Stati membri si rivolgano alla Commissione con una denuncia riguardante la libertà di stabilimento censurando, in tale contesto, norme nazionali. In tal caso, si può ovviamente ritenere che i denuncianti siano realmente interessati ad esercitare la loro libertà di stabilimento in un determinato ambito e che, pertanto, il giudice del rinvio possa ritenere «non escluso» che, oltre alle parti specificamente in questione, possano essere interessati da analoghe fattispecie anche cittadini di altri Stati membri. Infatti, la fattispecie oggetto di esame non fuoriesce dall'ambito di ciò che è meramente ipotetico solo quando i cittadini di altri Stati membri facciano già concretamente i preparativi per stabilirsi in un altro Stato membro o, addirittura, agiscano in giudizio in merito alle condizioni della loro attività svolta in quel luogo. «Non [si può] escludere» un «interesse» all'esercizio della libertà di stabilimento anche quando cittadini di altri Stati membri valutino preliminarmente la situazione di fatto e di diritto, in modo verificabile da terzi, e si oppongano a norme ad essi sfavorevoli in maniera seria e determinata dall'intendimento di stabilirsi.
39. Il procedimento EU Pilot 623/09/TREN presenta, però, talune peculiarità. Esso è stato, a quanto pare, introdotto inizialmente dalla Federnoleggio, che ha sede in Italia. Tuttavia, alla luce degli atti di cui dispone la Corte, numerose altre imprese non italiane appartenenti allo stesso settore (con lettere

sostanzialmente del medesimo tenore) hanno manifestato il proprio interesse ad associarsi alla denuncia da essa presentata al rappresentante processuale della Federnoleggio, che è diventato, del resto, anche il rappresentante dei ricorrenti nel procedimento principale C-162/12. Non si riesce peraltro a comprendere dalle lettere menzionate il motivo per il quale esse abbiano agito in tal senso. In particolare, non risulta che le imprese in questione intendano stabilirsi in Italia e si sentano, al riguardo, ostacolate dalle norme controverse. È, anzi, significativo che le lettere in questione sottolineino che le eventuali spese processuali debbano essere in toto a carico della Federnoleggio. Ciò induce a ritenere che sussista un sostegno solidale nei confronti del ricorrente italiano piuttosto che autorizzare la stringente deduzione nel senso di un eventuale interesse proprio dei sostenitori. Conseguentemente, anche la partecipazione di imprenditori stranieri al procedimento in questione dinanzi alla Commissione non può fornire alcun indizio concludente nel senso che «non [sia] escluso» un interesse di cittadini di altri Stati membri all'esercizio della loro libertà di stabilimento in Italia.

ii) Rilevanza della concessione pubblica delle autorizzazioni per l'autonoleggio

40. Sulla base di elementi da definire in concreto «non [potrebbe essere] escluso» un interesse di cittadini di altri Stati membri ad uno stabilimento in Italia quali imprese di autonoleggio, qualora le autorizzazioni rilasciate dai comuni fossero oggetto di una gara a livello europeo in relativi procedimenti di aggiudicazione ovvero il valore economico della rispettiva autorizzazione fosse così rilevante da poter fare affidamento su una partecipazione transfrontaliera, a prescindere dalla pubblicità del procedimento. Le domande di pronuncia pregiudiziale nulla dicono in merito a tale problematica. All'udienza non è stato escluso da una delle parti un interesse a livello europeo all'aggiudicazione di autorizzazioni, senza però che il punto sia stato maggiormente approfondito.

41. Tuttavia, una dimensione europea dell'aggiudicazione di autorizzazioni per l'autonoleggio sembra estremamente dubbia già per il fatto che le autorizzazioni vengono concesse specificamente per ciascun veicolo e, conseguentemente, il rispettivo valore economico è limitato. Diversa può essere la situazione nei territori di confine dell'Italia, in cui tuttavia, come esposto dal giudice del rinvio e dalle parti del procedimento, all'attività in questione non si applica necessariamente la medesima normativa vigente nel Lazio e che, ad ogni modo, non costituiscono oggetto dei presenti procedimenti.

42. In assenza di specifico carattere transfrontaliero, l'articolo 49 TFUE non è dunque applicabile nel presente caso.

43. Occorre esaminare, infine, se le presenti domande di pronuncia pregiudiziale consentano di valutare i fatti sulla base dei principi applicabili alla discriminazione a danno dei cittadini nazionali e di analizzare, in tale contesto, l'articolo 49 TFUE.

b) Esistenza di una discriminazione a danno dei cittadini nazionali

44. Sebbene sia chiaro che tutti gli aspetti della controversia sottoposta al giudice del rinvio riguardano un solo Stato membro, può tuttavia risultare utile una soluzione delle questioni inerenti alle libertà fondamentali, qualora la normativa nazionale oggetto del procedimento principale imponga di far beneficiare un cittadino degli stessi diritti di cui godrebbe, in base al diritto dell'Unione, un cittadino di un altro Stato membro nella medesima situazione (27).

45. Tuttavia, il giudice del rinvio non ha affermato, nelle proprie domande di pronuncia pregiudiziale, che dalla normativa italiana debba desumersi, nel caso di specie, un divieto della cosiddetta «discriminazione alla rovescia» oppure della discriminazione a danno dei cittadini nazionali (28). Occorre dunque chiarire, anzitutto, quali conseguenze se ne debbano trarre ai fini dell'esame della libertà di stabilimento nel contesto delle norme italiane.

46. Nella propria giurisprudenza, la Corte ha svolto un esame delle libertà fondamentali, anche in casi privi di carattere transfrontaliero, talvolta sulla base della sola possibilità, non meglio specificata, che la rispettiva normativa nazionale contemplasse il divieto di discriminazione a danno dei cittadini nazionali e alla luce del margine di discrezionalità del giudice del rinvio quanto alla pertinenza delle questioni pregiudiziali dallo stesso sollevate (29).

47. Più recentemente è sembrata però delinearsi una tendenza maggiormente restrittiva a tal riguardo, poiché la Corte, nel caso di situazioni evidentemente prive di carattere transfrontaliero, sottopone talvolta la problematica della discriminazione a danno dei cittadini nazionali, al di là della generica menzione del fenomeno, ad un esame più approfondito in ordine alla ricevibilità delle domande di pronuncia pregiudiziale.

48. In tal senso, la Corte, nella sentenza del 21 febbraio 2013, ha ammesso la sussistenza di un «interesse certo dell'Unione (...) all'interpretazione» di determinate disposizioni del diritto dell'Unione in una situazione invero puramente interna (italiana) solo dopo aver constatato che «dalla domanda di pronuncia pregiudiziale emerge che il giudice del rinvio ritiene contrario ai principi di diritto nazionale, confermati dalla giurisprudenza costituzionale, consentire una discriminazione alla rovescia» (30). Analogamente, nella sentenza del 22 dicembre 2010, la Corte ha fatto riferimento al contenuto della domanda di pronuncia pregiudiziale, dalla quale «non risulta che, in circostanze come quelle della causa principale, il giudice del rinvio abbia l'obbligo di riconoscere alle imprese stabilite in Belgio gli stessi diritti [di un'impresa di un altro Stato membro sulla base del diritto dell'Unione]» (31). Nella sentenza del 21 giugno 2012, la Corte ha però ritenuto sufficiente, a proposito di una domanda di pronuncia pregiudiziale

sollevata da un giudice finlandese, il solo fatto che all'udienza «il rappresentante delle ricorrenti nei procedimenti principali [avesse] fatto valere che esistono, nel diritto amministrativo finlandese, regole che garantiscono ai cittadini finlandesi di non subire una discriminazione alla rovescia. Data tale situazione, non risulta manifestamente che l'interpretazione del diritto dell'Unione (...) non potrebbe rivelarsi utile al giudice del rinvio» (32).

49. Dalla menzionata giurisprudenza si può desumere che, per concludere nel senso del riconoscimento di un divieto interno di discriminazione a danno dei cittadini nazionali, occorre esaminare, in primo luogo, le informazioni fornite dal giudice del rinvio quanto alla normativa applicabile al riguardo nel rispettivo Stato membro. Tali informazioni dovrebbero essere il più possibile dettagliate al fine di consentire alla Corte un utile esame e, idealmente, contenere indicazioni tali da individuare in concreto quale situazione interna debba considerarsi equivalente, in forza della disposizione di attuazione della normativa nazionale, ad una situazione definita dal diritto dell'Unione.

50. In assenza di indicazioni di tal genere da parte del giudice del rinvio, la Corte ha ritenuto sufficienti anche le indicazioni (non contestate) provenienti dalle parti del procedimento sulla discriminazione a danno dei cittadini nazionali.

51. Nei presenti procedimenti pregiudiziali, invece, da un lato, il giudice del rinvio non si è pronunciato sulla discriminazione a danno dei cittadini nazionali e, dall'altro, le indicazioni fornite dalle parti del procedimento non sono coincidenti. Il rappresentante processuale dell'Airport Shuttle e della Crono Service fa riferimento all'articolo 14 bis della legge n. 11, del 4 febbraio 2005, introdotto dalla legge n. 88, del 7 luglio 2009, a termini del quale nei confronti dei cittadini italiani non troverebbero appplicazione norme dell'ordinamento giuridico italiano che producano effetti discriminatori nei confronti di cittadini di altri Stati membri. Il rappresentante processuale della Repubblica italiana ha richiamato, invece, altre disposizioni senza chiarirne il contenuto preciso.

52. Dalle suesposte considerazioni possono essere tratte due conclusioni: da una parte, al fine di evitare fraintendimenti e ambiguità, deve essere compito dello stesso giudice del rinvio pronunciarsi, in qualsivoglia domanda di pronuncia pregiudiziale, ove necessario, sulla questione della discriminazione a danno dei cittadini nazionali in termini dettagliati, qualora ne ritenga pertinente l'esame da parte della Corte (33). Laddove ciò venga omesso, dall'altra parte, la Corte potrà soprassedere all'esame delle questioni relative alle libertà fondamentali sotto il profilo della discriminazione a danno dei cittadini nazionali, qualora le osservazioni delle parti del procedimento in merito risultino poco chiare o contraddittorie.

53. Alla luce della ripartizione di competenze tra Corte di giustizia e giudice nazionale non può, infatti, spettare alla Corte stessa effettuare accertamenti e considerazioni sul rispettivo ordinamento giuridico nazionale, nonché riprendere le valutazioni di quest'ultimo in questioni relative alla discriminazione a danno dei cittadini nazionali. Tanto meno appare utile che la Corte, in assenza di sufficienti indicazioni sulla normativa e sulla situazione di fatto nazionale, si pronunci, per così dire, per tuziorismo su un eventuale divieto di discriminazione a danno dei cittadini nazionali, in particolare quando non sia al corrente dei parametri nazionali a tal riguardo applicabili e, sotto tale aspetto, sia necessario fondarsi su presunzioni.

54. Laddove non si possano desumere dalla rispettiva domanda di pronuncia pregiudiziale indicazioni chiare, comprensibili e concepite in funzione dei procedimenti principali, depongono addirittura buone ragioni nel senso di tralasciare il loro esame qualora, ad esempio, sia già stata ammessa l'esistenza del principio del divieto di discriminazione a danno dei cittadini nazionali in precedenti domande di pronuncia pregiudiziale riguardanti il medesimo Stato membro. Né, infatti, può spettare alla Corte seguire, per ogni Stato membro, in maniera completa, lo sviluppo della normativa concernente tale questione, che può essere soggetta a modifiche e presentare particolarità articolate e specifiche caso per caso. Spetta, piuttosto, al giudice del rinvio fornire alla Corte in ogni singolo caso informazioni aggiornate, affidabili e utili al riguardo. Il caso in esame evidenzia la problematica che altrimenti emergerebbe unicamente nei limiti in cui la sola disposizione nazionale sulla discriminazione a danno dei cittadini nazionali richiamata (da una parte del procedimento), nel suo tenore letterale – disposizione la cui applicabilità ai procedimenti principali rimane incerta in mancanza di una chiara affermazione del giudice del rinvio –, disporrebbe la parità di trattamento dei cittadini nel caso di «discriminazione», senza che venga precisato quali settori del diritto e quali casi vengano con ciò concretamente intesi.

55. Inoltre, qualora la Corte si pronunci sul divieto di discriminazione a danno dei cittadini nazionali, facendo eventualmente ricorso a proprie conoscenze della normativa nazionale in questione anche in assenza di specifiche indicazioni da parte del giudice del rinvio, sussisterebbe il rischio che non tutti gli Stati membri vengano trattati allo stesso modo nel caso in cui, ad esempio, la normativa applicabile in un determinato Stato membro con riguardo alla discriminazione a danno dei cittadini nazionali sia nota alla Corte, diversamente da quella di un altro Stato membro.

56. A prescindere da tali rilievi, anche per altri motivi non è chiaro in qual misura il giudice del rinvio consideri pertinente l'articolo 49 TFUE per le domande di pronuncia pregiudiziale.

57. Per quanto riguarda le cause C-419/12 e C-420/12, sembra costituire oggetto di discussione non tanto la problematica di uno stabilimento permanente in Italia, quanto piuttosto gli oneri che si trovano ad affrontare le imprese di autonoleggio stabilite al di fuori di Roma nel caso in cui intendano attraversare

occasionalmente il territorio cittadino di Roma. Nella misura in cui siffatti oneri incombano anche su analoghe società di altri Stati membri, sembrerebbe più appropriato adottare come parametro di riferimento la libera prestazione dei servizi piuttosto che la libertà di stabilimento.

58. Per quanto riguarda le cause C-162/12 e C-162/13, si impone un parallelo con la sentenza Sbarigia (34), in cui la Corte ha considerato irricevibile una domanda di pronuncia pregiudiziale con la quale, inter alia, si formulava un quesito circa la compatibilità, nell'ambito di una situazione meramente italiana, di norme italiane (concernenti le ferie estive delle farmacie) con le libertà fondamentali. A tal riguardo, la Corte ha affermato che la libertà di stabilimento «non è pertinente ai fini della soluzione della causa principale» per il solo fatto che la titolare della farmacia interessata dalla disciplina delle ferie, «per ipotesi cittadino di un altro Stato membro, si troverebbe già ad esercitare un'attività lavorativa continua», per cui «con tutta evidenza (...) [i]l diritto di stabilimento (...) non è in questione nella causa principale». Tale approccio si può applicare conformemente al caso delle imprese di autonoleggio che già esercitano la loro attività in maniera continua e le cui autorizzazioni sono state temporaneamente sospese a seguito di violazioni dell'obbligo attinente alla rimessa dei veicoli.

59. Non da ultimo, tale sentenza evidenzia un approccio manifestamente via via più restrittivo della Corte a fronte di questioni concernenti la libertà di stabilimento in una situazione meramente interna. Detta tendenza risulta anche adeguata alla problematica per le ragioni esposte nei precedenti paragrafi.

60. Alla luce delle suesposte considerazioni, anche le questioni aventi ad oggetto la libertà di stabilimento non sono ricevibili e le domande di pronuncia pregiudiziale sono in toto irricevibili.

V - Conclusione

61. Propongo, quindi, alla Corte di decidere nei seguenti termini:

Le domande di pronuncia pregiudiziale poste nelle cause riunite C-162/12 e C-163/12, nonché nelle cause riunite C-419/12 e C-420/12, sono irricevibili.

---

ngua originale: il tedesco.

---

2 - Nelle legislazione italiana si parla di «servizio di noleggio con conducente».

---

3 - V. pag. 9 della domanda di pronuncia pregiudiziale nella causa C-162/12 e il riferimento ivi contenuto all'articolo 47 del decreto legislativo del 30 aprile 1992 [Codice della strada].

---

4 - GU L 4, pag. 10.

---

5 - GU L 300, pag. 88.

---

6 - Articolo 8, paragrafo 1, della legge n. 21, del 15 gennaio 1992 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea, GURI n. 18, del 23 gennaio 1992), nella versione modificata dal decreto legge n. 207, del 30 dicembre 2008 (GURI n. 304, del 31 dicembre 2008), e dalla legge n. 14/2009 (GURI n. 49, del 28 febbraio 2009, Supplemento ordinario n. 28), applicabile ai procedimenti principali (nel prosieguo: la «legge n. 21/1992»).

---

7 - Articolo 8, paragrafo 2, della legge n. 21/1992.

---

8 - Nelle disposizioni italiane si parla di «sede». A giudicare dalle affermazioni di talune parti del procedimento, sembra però che sia sufficiente una sede secondaria, il che, come osserva inter alia il rappresentante del governo italiano, consentirebbe anche un'attività contemporanea in comuni diversi.

---

9 - Articolo 3, paragrafo 3, della legge n. 21/1992.

---

10 - Articolo 11, paragrafo 4, della legge n. 21/1992.

---

11 - Ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, della legge n. 21/1992, ciò può avvenire anche nel territorio di altri comuni.

---

12 - Articolo 5 della legge regionale n. 58/1993, nella versione applicabile ai procedimenti principali.

---

13 - V. articolo 7, paragrafo 2, della legge n. 21/1992 e pag. 12 della domanda di pronuncia pregiudiziale nella causa C-162/12.

---

14 - Regolamento (CEE) n. 2454/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, che fissa le condizioni per l'ammissione dei vettori non residenti ai trasporti nazionali su strada di persone in uno Stato membro (GU L 251, pag. 1).

---

15 - Sentenze del 13 marzo 2001, PreussenElektra (C-379/98, Racc. pag. I-2099, punto 39); del 23 aprile 2009, Rüffler (C-544/07, Racc. pag. I-3389, punto 37); del 19 novembre 2009, Filipiak (C-314/08, Racc. pag. I-11049, punto 41); del 7 luglio 2011, Agafiţei e a. (C-310/10, Racc. pag. I-5989, punto 26), e del 15 gennaio 2013, Križan e a. (C-416/10, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 54).

16 - Sentenza del 1° giugno 1994, Parlamento/Consiglio (C-388/92, Racc. pag. I-2067).

17 - V. articoli 30 e 31 del regolamento (CE) n. 1073/2009.

18 - Sentenza dell'11 marzo 2010, Attanasio Group (C-384/08, Racc. pag. I-2055, punto 32).

19 - V. sentenza del 3 ottobre 1990, Nino e a. (C-54/88, C-91/88 e C-14/89, Racc. pag. I-3537, punti da 9 a 11).

20 - V., inter alia, sentenze del 7 dicembre 1995, Gervais e a. (C-17/94, Racc. pag. I-4353, punti da 24 a 26); del 21 giugno 2012, Susisalo e a. (C-84/11, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 18), e del 10 maggio 2012, Duomo Gpa e a. (da C-357/10 a C-359/10, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 26 e la giurisprudenza ivi citata).

21 - V., inter alia, le sentenze riguardanti l'esercizio di farmacie ovvero la distribuzione di carburanti del 1° giugno 2010, Blanco Pérez e Chao Gómez (C-570/07 e C-571/07, Racc. pag. I-4629, punto 40), e dell'11 marzo 2010, Attanasio Group, cit. alla nota 18, punto 24.

22 - Cit. alla nota 20.

23 - Sentenza Duomo Gpa e a., cit. alla nota 20, punto 40.

24 - Per gli argomenti della Commissione, v. sentenza Duomo Gpa e a., cit. alla nota 20, punto 28.

25 - V., a tal proposito, il paragrafo 38 delle conclusioni dell'avvocato generale Wahl presentate il 5 settembre 2013 nelle cause riunite Venturini e a. (da C-159/12 a C-161/12).

26 - Le domande di pronuncia pregiudiziale non si esprimono specificamente in merito alla continuazione del procedimento dinanzi alla Commissione e alla pertinenza delle misure previste dalla Repubblica italiana.

27 - V., inter alia, sentenza del 30 marzo 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, Racc. pag. I-2941, punto 29).

28 - Manca pertanto, in particolare, una specifica indicazione da cui desumersi se e in qual misura, nelle circostanze di cui ai procedimenti principali, in base al principio di uguaglianza sancito dal diritto costituzionale italiano, possa essere necessario prendere in considerazione il divieto di una discriminazione a danno dei cittadini nazionali e se e in qual misura, ad esempio, la giurisprudenza sviluppata negli anni '90 sull'articolo 28 CE possa essere applicata nella specie. V., in merito a detta giurisprudenza, la nota 57 delle conclusioni presentate dall'avvocato generale Maduro nella causa Carbonati Apuani, decisa con sentenza del 20 gennaio 2005 (C-72/03, Racc. pag. I-8027).

29 - Sulla libertà di circolazione delle merci v. sentenza del 5 dicembre 2000, Guimont (C-448/98, Racc. pag. I-10663, punti da 21 a 23), sulla libera prestazione dei servizi v. sentenza del 5 dicembre 2006, Cipolla e a. (C-94/04 e C-202/04, Racc. pag. I-11421, punti 30 e 31), sulla libertà di stabilimento e sulla libera prestazione dei servizi v. sentenza del 30 giugno 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, cit. alla nota 27, punti 29 e 30, e sulla libertà di stabilimento v. sentenza Blanco Pérez e Chao Gómez, cit. alla nota 21, punto 36.

30 - Sentenza del 21 febbraio 2013, Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia e a. (C-111/12, non ancora pubblicata nella Raccolta, punti 34 e 35).

31 - Sentenza del 22 dicembre 2010, Omalet (C-245/09, Racc. pag. I-13771, punto 17).

32 - Sentenza Susisalo e a., cit. alla nota 20, punto 21.

33 - V., a tal riguardo, i paragrafi 42, 45, 58 e 60 delle conclusioni dell'avvocato generale Wahl, presentate il 5 settembre 2013 nelle cause riunite Venturini e a., cit. alla nota 25.

34 - Sentenza del 1° luglio 2010, Sbarigia (C-393/08, Racc. pag. I-6337, punti 27 e 28).