



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
presentate il 25 marzo 2021¹

Causa C-144/20

**AS LatRailNet,
Latvijas dzelzceļš VAS
contro
Valsts dzelzceļa administrācija**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Administratīvā rajona tiesa (Tribunale amministrativo distrettuale, Lettonia)]

«Procedimento pregiudiziale – Trasporti ferroviari – Spazio ferroviario unico europeo – Imposizione dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria – Direttiva 2012/34/UE – Articolo 32, paragrafo 1 – Canoni per il pacchetto minimo di accesso – Coefficienti di maggiorazione – Presupposti per l'applicazione del coefficiente di maggiorazione – Competitività – Possibilità per il mercato di consentirlo»

1. La controversia all'origine del presente rinvio pregiudiziale oppone la AS LatRailNet (ente incaricato di svolgere le funzioni essenziali del gestore dell'infrastruttura ferroviaria in Lettonia)² alla Valsts dzelzceļa administrācija (organismo di regolamentazione del settore ferroviario in tale paese)³.

2. La controversia verte sulle maggiorazioni dei canoni per l'uso dell'infrastruttura ferroviaria applicati nel segmento dei trasporti di passeggeri per ferrovia. La direttiva 2012/34/UE⁴ consente, a talune condizioni, di aggiungere a tali canoni (il cui calcolo deve tenere conto solo della compensazione dei costi diretti) dei coefficienti di maggiorazione per ogni segmento di mercato⁵.

¹ Lingua originale: lo spagnolo.

² In realtà, secondo le informazioni versate agli atti, il gestore dell'infrastruttura ferroviaria pubblica in Lettonia è la VAS Latvijas dzelzceļš. Tuttavia, poiché tale società ne integra verticalmente altre, tra le quali la LDZ CARGO, che fornisce il servizio di trasporto merci e di trasporto internazionale di passeggeri, la Latvijas dzelzceļš non può svolgere le funzioni essenziali del gestore dell'infrastruttura. Tali funzioni sono delegate alla LatRailNet, società parimenti appartenente al gruppo della Latvijas dzelzceļš.

³ In prosieguo: l'«organismo di regolamentazione».

⁴ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (GU 2012, L 343, pag. 32). Tale direttiva ha modificato parzialmente, rifuso e accorpato altre precedenti, tra cui la direttiva 2001/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza (GU 2001, L 75, pag. 29).

⁵ Ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2012/34, l'elenco dei segmenti di mercato è definito dal gestore dell'infrastruttura, ma deve includerne almeno tre: «servizi merci, servizi passeggeri nel quadro di un contratto di servizio pubblico e altri servizi passeggeri».

3. La controversia è sorta allorché l'organismo di regolamentazione ha imposto alla LatRailNet di introdurre alcune modifiche nella formula di calcolo della maggiorazione applicabile alle imprese che forniscono il servizio di trasporto di passeggeri per ferrovia «nell'ambito di un contratto di servizio pubblico», ad esclusione di altri operatori⁶.

4. Con il suo rinvio pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede l'interpretazione della direttiva 2012/34: a) per quanto riguarda i poteri dell'organismo di regolamentazione (questioni prima e seconda) e b) per quanto riguarda la maggiorazione dei canoni prevista all'articolo 32, paragrafo 1, di detta direttiva (terza questione).

5. Conformemente alle indicazioni della Corte, le presenti conclusioni verteranno solo sulla terza questione pregiudiziale.

I. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

1. Direttiva 2012/34

6. L'articolo 31 («Principi di imposizione dei canoni») dispone quanto segue:

«(...)

3. Fatti salvi i paragrafi 4 o 5 del presente articolo o dell'articolo 32, i canoni per il pacchetto minimo di accesso e per l'accesso all'infrastruttura di collegamento agli impianti di servizio sono stabiliti al costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario.

(...)».

7. Ai sensi dell'articolo 32 («Deroghe ai principi di imposizione dei canoni»):

«1. Ai fini del pieno recupero dei costi da parte del gestore dell'infrastruttura, uno Stato membro può, se il mercato lo consente, applicare coefficienti di maggiorazione in base a principi efficaci, trasparenti e non discriminatori, garantendo nel contempo una competitività ottimale dei segmenti del mercato ferroviario. Il sistema di imposizione dei canoni deve rispettare gli aumenti di produttività conseguiti dalle imprese ferroviarie.

Il livello dei canoni stabiliti non preclude tuttavia l'utilizzo dell'infrastruttura a segmenti del mercato che possono pagare quanto meno il costo direttamente imputabile, più un tasso di rendimento accettabile per il mercato, alla prestazione del servizio ferroviario.

Prima di approvare l'applicazione di tali coefficienti di maggiorazione, gli Stati membri assicurano che i gestori dell'infrastruttura ne valutino la pertinenza per specifici segmenti di mercato,

⁶ Nel caso di specie, si trattava della AS Pasažieru vilciens, società alla quale è attribuita, in esclusiva, la gestione dei servizi di trasporto pubblico sulle linee ferroviarie regionali della Lettonia fino al 2031. La gestione del servizio pubblico in esclusiva, limitatamente a una linea, a una rete o a una zona determinata, è autorizzata dall'articolo 2, lettera f), del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70 (GU 2007, L 315, pag. 1).

prendendo in considerazione almeno i binomi elencati nell'allegato VI, punto 1, e scegliendo quelli pertinenti. L'elenco dei segmenti di mercato definiti dai gestori dell'infrastruttura contiene almeno i tre segmenti seguenti: servizi merci, servizi passeggeri nel quadro di un contratto di servizio pubblico e altri servizi passeggeri.

(...)).

2. Regolamento n. 1370/2007

8. L'articolo 2 («Definizioni») così recita:

«Ai fini del presente regolamento si intende per:

(...)

- e) “obbligo di servizio pubblico”: l'obbligo definito o individuato da un'autorità competente al fine di garantire la prestazione di servizi di trasporto pubblico di passeggeri di interesse generale che un operatore, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non si assumerebbe o non si assumerebbe nella stessa misura o alle stesse condizioni senza compenso;
- f) “diritto di esclusiva”: il diritto in virtù del quale un operatore di servizio pubblico presta determinati servizi di trasporto pubblico di passeggeri su una linea o rete o in una zona determinata, con esclusione di qualsiasi altro operatore di servizio pubblico;
- g) “compensazione di servizio pubblico”: qualsiasi vantaggio, in particolare di natura finanziaria, erogato direttamente o indirettamente da un'autorità competente per mezzo di fondi pubblici durante il periodo di vigenza di un obbligo di servizio pubblico, ovvero connesso a tale periodo;

(...)).

9. L'articolo 3 («Contratti di servizio pubblico e norme generali») stabilisce quanto segue:

«1. L'autorità competente che decide di concedere all'operatore che ha scelto un diritto di esclusiva e/o una compensazione di qualsivoglia natura a fronte dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico deve farlo nell'ambito di un contratto di servizio pubblico.

(...)).

B. Diritto lettone. Dzelzceļa likums (legge sulle ferrovie)

10. L'articolo 11 dispone quanto segue:

«(1) Previa consultazione dei richiedenti e del gestore dell'infrastruttura ferroviaria di uso pubblico, il responsabile dello svolgimento delle funzioni essenziali del gestore dell'infrastruttura ferroviaria di uso pubblico sviluppa e approva un sistema di imposizione dei canoni in relazione al pacchetto minimo di accesso di cui all'articolo 12¹, paragrafo 1, della presente legge e all'accesso all'infrastruttura di collegamento agli impianti di servizio, e lo trasmette al gestore dell'infrastruttura ferroviaria di uso pubblico ai fini della sua inclusione nel prospetto informativo della rete. Salvo nel caso delle disposizioni specifiche di cui all'articolo 11¹, paragrafo 10, della

presente legge, il responsabile dello svolgimento delle funzioni essenziali del gestore dell'infrastruttura ferroviaria di uso pubblico provvede a che il suddetto sistema di imposizione dei canoni si basi sugli stessi principi per tutta la rete e a che l'applicazione di detto sistema di imposizione determini come risultato il pagamento di canoni equivalenti e non discriminatori da parte dei diversi vettori che prestano servizi di natura analoga su una parte simile del mercato.

(2) Il canone per il pacchetto minimo di accesso (...) e per l'accesso all'infrastruttura di collegamento agli impianti di servizio verrà fissato in funzione del costo direttamente legato alla gestione del servizio ferroviario (...)».

11. L'articolo 11¹ prevede quanto segue:

«(1) Ai fini del pieno recupero dei costi da parte del gestore dell'infrastruttura ferroviaria di uso pubblico, il responsabile dello svolgimento delle funzioni essenziali del gestore dell'infrastruttura ferroviaria di uso pubblico può, se il mercato lo consente, applicare maggiorazioni al canone per il pacchetto minimo di accesso di cui all'articolo 12¹, paragrafo 1, della presente legge e per l'accesso all'infrastruttura di collegamento agli impianti di servizio.

(2) Prima di applicare le maggiorazioni, il responsabile dello svolgimento delle funzioni essenziali del gestore dell'infrastruttura ferroviaria pubblica ne valuta la pertinenza per, almeno, i seguenti segmenti di mercato e sceglie quelli più rilevanti:

1) trasporto di persone e di merci;

(...)

(7) Le maggiorazioni si applicano sulla base di principi efficaci, trasparenti e non discriminatori, garantendo nel contempo una competitività ottimale delle ferrovie e rispettando gli aumenti di produttività conseguiti dai vettori. Il livello dei canoni stabiliti non preclude l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria di uso pubblico da parte di segmenti del mercato che possono pagare almeno i costi diretti, più un tasso di rendimento accettabile per il mercato».

II. Fatti e questioni pregiudiziali

12. Il 30 giugno 2017, nell'esercizio delle funzioni essenziali del gestore dell'infrastruttura ferroviaria⁷, la LatRailNet ha adottato il sistema di imposizione dei canoni oggetto della controversia.

13. L'importo della maggiorazione in ciascun segmento di mercato è stato determinato secondo una formula tra le cui componenti figura il coefficiente di ponderazione del mercato «mcb_s».

14. Tale coefficiente può oscillare tra un valore di 0 (nel qual caso non si applica alcuna maggiorazione al segmento di mercato in questione) e un valore di 1 (che comporta l'aggiunta della maggiorazione massima).

⁷ L'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2012/34 indica come funzioni *essenziali* del gestore dell'infrastruttura l'«adozione di decisioni relative all'assegnazione delle tracce ferroviarie, incluse sia la definizione e la valutazione che la disponibilità e l'assegnazione delle singole tracce ferroviarie (...) e [l'] adozione di decisioni relative all'imposizione dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura, comprendenti il calcolo e la riscossione dei canoni (...)».

15. Nella fissazione del coefficiente «mcb_s» intervengono tre fattori o criteri di valutazione, denominati C_s, V_s e S_s. Il criterio più alto determina il valore del coefficiente «mcb_s».

16. Secondo il modello adottato dalla LatRailNet per il segmento di mercato dei servizi di trasporto di passeggeri nell'ambito di un contratto di servizio pubblico⁸, il valore del criterio S_s era pari a 1. Al contrario, in altri segmenti di mercato, tale valore era determinato sulla base di una valutazione effettuata da un esperto.

17. Per effetto di tale modello, i criteri C_s e V_s sono indifferenti, anche quando il loro valore sia 0. Infatti, quando il valore di S_s per il segmento di mercato del trasporto di passeggeri nell'ambito di un contratto di servizio pubblico è fissato a 1, il coefficiente di ponderazione del mercato «mcb_s» è automaticamente pari a 1, senza necessità di valutare la situazione del mercato.

18. Il 27 giugno 2018, l'organismo di regolamentazione ha annullato il sistema di imposizione dei canoni istituito dalla LatRailNet, alla quale ha imposto di adeguarlo per quanto riguarda la maggiorazione applicabile al segmento di mercato dei servizi di trasporto di passeggeri nell'ambito di un contratto di servizio pubblico.

19. Il 26 luglio 2018, la LatRailNet ha impugnato dinanzi all'Administratīvā rajona tiesa (Tribunale amministrativo distrettuale, Lettonia) la decisione dell'organismo di regolamentazione, che considerava invalida per i seguenti motivi:

- poiché la Pasažieru vilciens esercita il diritto esclusivo di fornire servizi di trasporto pubblico sulle linee ferroviarie regionali interurbane, non vi è concorrenza nella fornitura di tali servizi;
- l'organismo di regolamentazione non può monitorare la situazione concorrenziale sui mercati dei servizi ferroviari quando un segmento di mercato (quello relativo alla fornitura dei servizi di trasporto pubblico ferroviario di viaggiatori nell'ambito di un contratto di servizio pubblico in esclusiva) non è aperto alla concorrenza;
- tale mancanza di concorrenza implica che il gestore dell'infrastruttura non possa «valutare la competitività e la solvibilità del segmento di mercato di cui trattasi prima di applicare la maggiorazione e di determinarne l'importo»⁹.

20. La Latvijas Dzelzceļš, in qualità di gestore dell'infrastruttura ferroviaria lettone, è intervenuta nel procedimento principale in due modi:

- da un lato, il 5 dicembre 2018, ha proposto un ricorso di annullamento avverso la decisione dell'organismo di regolamentazione del 7 novembre 2018, con la quale esso aveva stabilito che la Latvijas Dzelzceļš non era legittimata ad impugnare il sistema di imposizione dei canoni;
- dall'altro, è stata invitata dal giudice del rinvio (con decisione del 13 novembre 2018) a partecipare come terzo interessato al procedimento promosso dalla LatRailNet.

21. Il 5 febbraio 2019, il giudice del rinvio ha riunito i due procedimenti.

⁸ Per la precisione, sezione II dell'allegato 3, intitolata «Criteri quantitativi per la determinazione delle maggiorazioni applicabili in segmenti di mercato specifici», punto 3.

⁹ Punto 3, terzo paragrafo, in fine, della decisione di rinvio.

22. Nelle sue osservazioni, la Latvijas Dzelzceļš «considera che è possibile stabilire un valore massimo per il criterio S_s , dal momento che la AS Pasažieru vilciens, unica rappresentante del segmento di mercato del trasporto di passeggeri, che paga (...) il canone per l'utilizzo dell'infrastruttura (inclusa la maggiorazione), era parimenti protetta da qualsiasi danno che potesse derivare dalla determinazione di detto canone»¹⁰.

23. In tale contesto, l'Administratīvā rajona tiesa (Tribunale amministrativo distrettuale) ha sottoposto alla Corte, tra l'altro, la seguente questione pregiudiziale¹¹:

«3) Se l'articolo 32, paragrafo 1, della direttiva [2012/34] debba essere interpretato nel senso che l'obbligo imposto agli Stati membri in detto paragrafo di garantire una competitività ottimale dei segmenti del mercato ferroviario, fissando maggiorazioni applicabili ai canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura, riguardi anche la determinazione dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura nei segmenti di mercato in cui non vi è concorrenza, ad esempio per il fatto che, nel segmento di mercato di cui trattasi, il trasporto viene effettuato da un solo operatore ferroviario al quale è stato concesso il diritto esclusivo di cui all'articolo 2, lettera f), del regolamento n. 1370/2007 per realizzare trasporti in tale segmento di mercato».

III. Procedimento dinanzi alla Corte

24. La decisione di rinvio è pervenuta presso la cancelleria della Corte il 27 marzo 2020.

25. Hanno presentato osservazioni scritte la Latvijas dzelzceļš, l'organismo di regolamentazione, il governo italiano e la Commissione europea. La Corte non ha ritenuto necessario tenere un'udienza.

IV. Valutazione

26. Con la terza questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede se la possibilità per gli Stati membri di applicare «coefficienti di maggiorazione (...) garantendo nel contempo una competitività ottimale dei segmenti del mercato ferroviario» (articolo 32, paragrafo 1, della direttiva 2012/34) sia applicabile quando, in un determinato segmento di mercato, il trasporto di passeggeri viene effettuato da un solo operatore ferroviario, in regime di esclusiva.

A. Canoni e maggiorazioni nel finanziamento del gestore dell'infrastruttura ferroviaria

27. Per fissare i termini della discussione, occorre rammentare che tra i servizi che devono essere prestati alle imprese ferroviarie, ai sensi dell'allegato II della direttiva 2012/34, rientrano:

- i servizi compresi nel pacchetto minimo di accesso al quale fa riferimento il punto 1;
- i servizi di cui ai punti 2, 3 e 4 corrispondenti, rispettivamente, agli impianti di servizio, ai servizi complementari e ai servizi ausiliari.

¹⁰ Punto 4, terzo paragrafo, della decisione di rinvio.

¹¹ Secondo il punto 6, quinto paragrafo, della decisione di rinvio, l'iniziativa del rinvio pregiudiziale è partita dalla Latvijas dzelzceļš.

28. L'articolo 13 della direttiva 2012/34 riguarda le condizioni alle quali le imprese ferroviarie possono accedere ai diversi servizi:

- se si tratta del pacchetto minimo di accesso, esso deve essere fornito dai gestori dell'infrastruttura in modo non discriminatorio (paragrafo 1);
- per quanto riguarda gli impianti di servizio, spetta ai relativi operatori fornire alle imprese ferroviarie l'«accesso, incluso l'accesso alle linee, alle strutture di cui all'allegato II, punto 2, e ai servizi forniti in tali strutture» (paragrafo 2).

29. La direttiva 2012/34 prevede il pagamento di canoni per l'utilizzo tanto dell'infrastruttura ferroviaria quanto degli impianti di servizio. Tali canoni sono pagati, rispettivamente, al gestore dell'infrastruttura e all'operatore degli impianti di servizio, che li usano per finanziare le loro attività (articolo 31, paragrafo 1) secondo i seguenti criteri:

- per il pacchetto minimo di accesso, i canoni «sono stabiliti al costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario» (articolo 31, paragrafo 3, primo comma, della direttiva 2012/34);
- per quanto riguarda gli impianti di servizio, il canone non può superare il costo della fornitura del servizio, *aumentato di un profitto ragionevole* (articolo 31, paragrafo 7, della medesima direttiva).

30. Pertanto, il gestore dell'infrastruttura ferroviaria si finanzia¹², tra l'altro¹³, con le entrate derivanti dal canone per l'uso dell'infrastruttura, che detto gestore riscuote presso le imprese che la utilizzano. Nulla osta a che esso riceva anche un finanziamento statale¹⁴.

31. La disciplina di tale fonte di entrate, tramite canoni e maggiorazioni, è contenuta negli articoli 31 e 32 della direttiva 2012/34¹⁵, ai sensi dei quali, in sintesi:

- la regola generale (articolo 31, paragrafo 3) è che i canoni per il pacchetto minimo di accesso e per l'accesso all'infrastruttura di collegamento agli impianti di servizio sono stabiliti al costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario (costi diretti)¹⁶;
- in via d'eccezione (articolo 32, paragrafo 1), è possibile aggiungere *maggiorazioni*, ai fini del «pieno recupero dei costi da parte del gestore dell'infrastruttura» (oltre ai costi diretti). Ciò è possibile solo se «il mercato lo consente (...), garantendo nel contempo una competitività

¹² La direttiva 2012/34 consente agli Stati membri di «erogare al gestore dell'infrastruttura un finanziamento sufficiente in funzione dei [suoi] compiti (...), della dimensione dell'infrastruttura e delle esigenze finanziarie, in particolare per far fronte a nuovi investimenti. Gli Stati membri possono decidere di finanziare detti investimenti con mezzi diversi dai contributi statali diretti» (articolo 8, paragrafo 2).

¹³ L'articolo 8, paragrafo 4, della direttiva 2012/34, in riferimento al conto profitti e perdite del gestore dell'infrastruttura, menziona «il gettito dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura, le eccedenze provenienti da altre attività commerciali, le entrate non rimborsabili da fonti private e i contributi statali, compresi, se del caso, i pagamenti anticipati concessi dallo Stato».

¹⁴ La Latvijas dzelzceļš sostiene che il ricorso al finanziamento statale comprometterebbe la sua indipendenza come gestore dell'infrastruttura, in quanto la collocherebbe nella posizione di richiedente rispetto allo Stato (punto 32 delle sue osservazioni). Non è così: la previsione, nella direttiva 2012/34, della percezione di fondi pubblici implica, per definizione, che non deve risultare compromessa l'indipendenza ai sensi dell'articolo 4 della stessa.

¹⁵ L'articolo 8, paragrafo 4, secondo comma, della direttiva 2012/34 indica quale «eventuale obiettivo a lungo termine» la copertura dei costi da parte dell'utilizzatore, quando il trasporto ferroviario è competitivo rispetto ad altri modi di trasporto nell'ambito dei principi di imposizione dei canoni di cui agli articoli 31 e 32.

¹⁶ V. regolamento di esecuzione (UE) 2015/909 della Commissione, del 12 giugno 2015, relativo alle modalità di calcolo dei costi direttamente legati alla prestazione del servizio ferroviario (GU 2015, L 148, pag. 17).

ottimale dei segmenti del mercato ferroviario». La loro introduzione deve basarsi su «principi efficaci, trasparenti e non discriminatori».

32. Secondo tale schema, il gestore dell'infrastruttura ferroviaria può *traslare* sui canoni ferroviari i costi diretti. Al contrario, può introdurre coefficienti di maggiorazione per recuperare i costi rimanenti solo se il mercato lo consente e viene garantita la competitività ottimale dei segmenti di mercato interessati.

33. La terza questione pregiudiziale verte per l'appunto sui requisiti che devono presiedere l'introduzione del coefficiente di maggiorazione.

B. Requisiti per l'introduzione del coefficiente di maggiorazione

34. Ai sensi della direttiva 2012/34, nel fissare i coefficienti di maggiorazione, il gestore dell'infrastruttura deve tenere conto delle specificità del segmento di mercato in questione. Il requisito principale per la loro introduzione è, ripeto, che «il mercato lo consent[a]»¹⁷.

35. Tuttavia, il giudice del rinvio concentra l'attenzione sulla nozione di *competitività* contenuta nell'articolo 32, paragrafo 1, della direttiva 2012/34. A tale proposito, esso sottolinea quanto segue:

- il segmento di mercato in relazione al quale si applica la maggiorazione controversa è quello del trasporto di viaggiatori, nell'ambito di un contratto di servizio pubblico prestato in regime di esclusiva da una sola impresa ferroviaria;
- si potrebbe sostenere che, in mancanza di concorrenza in tale segmento del mercato, l'articolo 32, paragrafo 1, della direttiva 2012/34 non sia applicabile, in quanto non è necessario garantire in esso una «competitività ottimale».

36. Tale approccio coincide, in parte, con quello del gestore dell'infrastruttura lettone. La Latvijas dzelzceļš sostiene, infatti, che l'interpretazione dell'articolo 32 della direttiva 2012/34 implica che la mancanza di concorrenza nel segmento del trasporto di passeggeri preclude di per sé la valutazione della sua competitività e redditività¹⁸.

37. Ponendo l'accento sul fattore competitività, si perde di vista che l'elemento fondamentale (il vero centro di gravità) della disciplina delle deroghe ai principi dei canoni, nell'articolo 32 della direttiva 2012/34, non è tale fattore, bensì il fatto che le maggiorazioni siano consentite dal mercato in cui si applicano.

38. Occorre chiedersi, tuttavia, quali siano, in tale contesto, le implicazioni della competitività cui fa riferimento l'articolo 32, paragrafo 1, della direttiva 2012/34. Più in concreto, si dovrà chiarire se tale nozione corrisponda a quella di concorrenza tra le imprese ferroviarie.

¹⁷ Secondo l'articolo 32, paragrafo 1, della direttiva 2012/34, il sistema di imposizione dei canoni deve rispettare gli aumenti di produttività conseguiti dalle imprese ferroviarie. Inoltre, il livello dei canoni stabiliti non preclude l'utilizzo dell'infrastruttura a segmenti del mercato che possono pagare quanto meno il costo direttamente imputabile, più un tasso di rendimento accettabile per il mercato, alla prestazione del servizio ferroviario.

¹⁸ Punti 28 e 29 delle sue osservazioni scritte. Se così non fosse, secondo la Latvijas dzelzceļš, verrebbe compromesso il perseguimento di altri obiettivi della direttiva, quale la copertura dei costi di gestione dell'infrastruttura. Tale circostanza giustificerebbe, a suo avviso, l'applicazione dell'importo massimo delle maggiorazioni.

39. L'articolo 31, paragrafo 5, secondo comma, e l'articolo 32, paragrafo 4, quarto comma, della direttiva 2012/34 dispongono che gli «atti di esecuzione [che la Commissione può adottare] non danno luogo all'indebita distorsione della concorrenza tra le imprese ferroviarie e non incidono sulla competitività complessiva del settore ferroviario».

40. Sulla stessa linea, l'articolo 8, paragrafo 4, della direttiva 2012/34, come ho già osservato, richiede che «il trasporto ferroviario [sia] competitivo rispetto ad altri modi di trasporto». Un'espressione analoga è impiegata dal considerando 5 della medesima direttiva, nel richiedere un trasporto ferroviario «competitiv[o] (...) rispetto agli altri modi di trasporto».

41. Ritengo che tali disposizioni forniscano il criterio per distinguere, nel contesto della direttiva 2012/34, tra, da un lato, la «concorrenza» come ambito nel quale devono agire le imprese ferroviarie e, dall'altro, la «competitività» del settore ferroviario o di uno dei suoi segmenti:

- quando la direttiva 2012/34 menziona la *concorrenza*, si riferisce alla concorrenza che deve esistere *tra imprese ferroviarie*, nella fornitura di servizi ferroviari o sui mercati di trasporto ferroviario;
- al contrario, quando la direttiva 2012/34 si riferisce alla *competitività*, la utilizza come un connotato o una caratteristica del settore ferroviario (o dei segmenti del mercato ferroviario), ma non la assimila alla concorrenza tra imprese ferroviarie.

42. L'esame delle diverse versioni linguistiche dell'articolo 32, paragrafo 1, della direttiva 2012/34¹⁹ corrobora tale valutazione. La competitività che i gestori dell'infrastruttura devono garantire è quella che il segmento del trasporto ferroviario (nel quale si applicherà la maggiorazione) deve avere in relazione ad altri modi di trasporto alternativi.

43. Tale era anche l'orientamento al quale si ispirava la direttiva 2001/14, il cui considerando 39 faceva riferimento ad un «tasso di rendimento accettabil[e] per il mercato»²⁰.

44. La competitività che la maggiorazione deve rispettare non implica, quindi, una nozione sinonimo della concorrenza tra le imprese ferroviarie. Ciò che la maggiorazione non deve provocare è la perdita da parte di un determinato segmento della capacità di competere con altri modi di trasporto differenti (vale a dire, la sua competitività). Nel caso del trasporto di passeggeri per ferrovia, tale capacità di competere gli consentirà di confrontarsi con il trasporto aereo, su strada o con altri mezzi.

45. La maggiorazione, da questa prospettiva, deve tenere conto della redditività del segmento, rispetto ad altre modalità di trasporto non ferroviario. Le imprese ferroviarie possono quindi sopportare il pagamento del canone e, in aggiunta, quello della maggiorazione, purché quest'ultima non sia così elevata da costringerle ad aumentare le tariffe fino a renderle dissuasive per l'utente, che sceglierebbe di utilizzare tali altri modi di trasporto.

¹⁹ In altre versioni linguistiche, il termine che compare è, come in spagnolo, «competitividad», e non «concorrenza». Così, in francese, «compétitivité» e non «concurrence», in inglese, «competitiveness» e non «competition», in italiano, «competitività» e non «concorrenza»; in portoghese, «competitividade» e non «concorrência» o, in tedesco, «Wettbewerbsfähigkeit» e non «Wettbewerb».

²⁰ «Il livello generale di recupero dei costi attraverso l'imposizione dei diritti di utilizzo dell'infrastruttura inciderà sul livello dei contributi statali. Gli Stati membri possono prevedere diversi livelli di recupero generale dei costi attraverso l'imposizione dei diritti, tra cui coefficienti di maggiorazione o un tasso di rendimento accettabili per il mercato (...)». L'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2001/14 conteneva una disposizione equivalente a quella oggetto di interpretazione nel presente procedimento pregiudiziale.

46. La mancanza di concorrenza tra gli operatori ferroviari non impedisce di valutare la competitività di un segmento del trasporto ferroviario di passeggeri. Esso può essere competitivo (rispetto ad altri modi di trasporto) anche qualora sia operato da una sola impresa ferroviaria²¹.

47. È vero che il sistema dei canoni potrebbe incidere negativamente sulla *concorrenza* tra imprese ferroviarie. Per tale motivo, tra le funzioni dell'organismo di regolamentazione rientra quella di vietare canoni potenzialmente contrari alla concorrenza (sovvenzioni incrociate, tariffe predatorie e tariffe eccessive), che possono essere collegati ai coefficienti di maggiorazione²². Tuttavia, questo aspetto del problema è assente nella decisione di rinvio, che è incentrata sui requisiti applicabili all'imposizione delle maggiorazioni.

48. In sintesi, se l'obiettivo di recuperare *totalmente* i costi sostenuti dal gestore dell'infrastruttura, al di là dei costi diretti, autorizza, in linea di principio, ad introdurre coefficienti di maggiorazione, tale possibilità sussiste «se il mercato lo consente».

49. Il fatto che il mercato lo *consenta* implica a sua volta, tra l'altro, che la maggiorazione non danneggi la competitività del segmento ferroviario interessato²³. In particolare, se le imprese di trasporto di passeggeri per ferrovia non fossero in grado di sopportare il pagamento della maggiorazione, in quanto la sua ripercussione sui prezzi finali a carico degli utenti dissuaderebbe questi ultimi dall'utilizzare i loro servizi, potrebbe essere messa a rischio la «competitività ottimale» di detto segmento.

50. Tale posizione non disconosce gli obiettivi della direttiva 2012/34, contrariamente a quanto sostenuto dalla Latvijas dzelzceļš, giacché il recupero, attraverso le maggiorazioni, dei costi (diversi da quelli diretti) sostenuti dal gestore dell'infrastruttura non è incondizionato, bensì subordinato ai criteri, già esaminati, di cui all'articolo 32, paragrafo 1, di detta direttiva.

51. La tesi sostenuta dalla Latvijas dzelzceļš (la maggiorazione al di sotto del suo importo massimo impedirebbe al gestore dell'infrastruttura di recuperare *tutti* i costi)²⁴ fa tabula rasa delle condizioni introdotte al riguardo dalla direttiva 2012/34.

C. Coefficienti di maggiorazione e prestazione del servizio nel quadro di un contratto di servizio pubblico

52. L'articolo 32, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2012/34 prevede che, «[p]rima di approvare l'applicazione di tali coefficienti di maggiorazione, gli Stati membri assicurano che i gestori dell'infrastruttura ne valutino la pertinenza per specifici segmenti di mercato». Uno dei segmenti sui quali deve essere obbligatoriamente effettuata tale valutazione è quello dei «servizi passeggeri nel quadro di un contratto di servizio pubblico».

²¹ Ciò potrebbe accadere se il prezzo o il tempo di percorrenza di un medesimo tragitto, o fattori analoghi, lo rendessero meno attraente rispetto ad altri modi di trasporto.

²² Ai sensi dell'articolo 56, paragrafo 2, della direttiva 2012/34, l'organismo di regolamentazione ha facoltà di monitorare la situazione concorrenziale sui mercati dei servizi ferroviari, anche quando sulla stessa possa influire il sistema di canoni di cui al paragrafo 1, lettera d). V. anche articolo 56, paragrafo 12, della direttiva 2012/34, in combinato disposto con l'allegato VIII, punto 2, lettera c), della stessa.

²³ Il medesimo orientamento si riflette nella recente proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce misure per un mercato ferroviario sostenibile in considerazione della pandemia di Covid-19 [COM(2020) 260 final]. In riferimento ai coefficienti di maggiorazione, il preambolo enuncia che «l'articolo 32 [della direttiva vigente] consente agli Stati membri di prevedere l'applicazione di coefficienti di maggiorazione in rapporto alla capacità di pagamento dei rispettivi segmenti del mercato ferroviario. Tale principio implica pertanto che i coefficienti di maggiorazione possono essere soggetti a fluttuazioni e possono diminuire in caso di riduzione della capacità di pagamento del segmento di mercato in questione».

²⁴ Punto 32 delle sue osservazioni scritte.

53. Dalla lettura di tale articolo emerge quindi che nulla osta, in linea di principio, all'introduzione di coefficienti di maggiorazione sui canoni applicati alle imprese ferroviarie quando esse gestiscano il trasporto di passeggeri nel quadro di un contratto di servizio pubblico.

54. Il regolamento n. 1370/2007 prevede la possibilità per gli Stati membri e gli enti locali di aggiudicare contratti di servizio pubblico che possono comportare diritti esclusivi per la gestione di taluni servizi. A tale possibilità – e alla correlata disposizione – si riferisce parimenti il considerando 19 della direttiva 2012/34, che invita ad interpretarla in modo coerente con detto regolamento.

55. Il regolamento n. 1370/2007 configura il contratto di servizio pubblico come uno strumento per garantire la prestazione di servizi di trasporto terrestre di passeggeri, «che rappresentano una necessità sul piano dell'interesse economico generale», in casi che «non possono essere gestiti secondo una logica meramente commerciale»²⁵.

56. I meccanismi con i quali l'autorità competente compensa l'operatore del servizio pubblico sono, secondo l'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 1370/2007, la concessione di «un diritto di esclusiva e/o una compensazione di qualsivoglia natura»²⁶.

57. L'articolo 2, lettera f), del medesimo regolamento definisce il diritto esclusivo come il «diritto in virtù del quale un operatore di servizio pubblico presta determinati servizi di trasporto pubblico di passeggeri su una linea o rete o in una zona determinata, con esclusione di qualsiasi altro operatore di servizio pubblico».

58. Di norma, gli obblighi di servizio pubblico producono i loro effetti in un contesto di mancanza di redditività economica, alla quale vengono anteposti i motivi di interesse generale che li giustificano. L'operatore che assume tali obblighi non lo farebbe (o non li assumerebbe nella stessa misura o alle stesse condizioni) se considerasse solo il proprio interesse commerciale²⁷.

59. Secondo questo modello, l'impresa ferroviaria gestisce il servizio pubblico di trasporto di passeggeri e paga i canoni rispettivamente al gestore ferroviario e all'operatore dell'impianto di servizio. In cambio, detta impresa percepisce le entrate derivanti dalla gestione (vale a dire, dalla vendita di biglietti) e, se del caso, una compensazione per l'erogazione del servizio pubblico.

60. Orbene, concordo con la Commissione²⁸ sul fatto che l'articolo 32, paragrafo 1, della direttiva 2012/34 non cessa di applicarsi quando un'impresa ferroviaria abbia stipulato un contratto che le conferisce il diritto di prestare servizi di trasporto pubblico di passeggeri ad esclusione di altri operatori.

61. In teoria, nulla osta a che le imprese ferroviarie che gestiscono il trasporto di passeggeri nel quadro di un contratto di servizio pubblico conseguano un certo profitto. In siffatte circostanze, il gestore dell'infrastruttura, dopo avere valutato tale profitto, può applicare loro il coefficiente di maggiorazione, oltre al canone, se ricorrono le altre circostanze di cui all'articolo 32, paragrafo 1, della direttiva 2012/34.

²⁵ Considerando 5.

²⁶ Dalla decisione di rinvio risulta che alla Pasažieru vilciens è stata concessa la gestione in esclusiva del servizio e una compensazione.

²⁷ V. articolo 2, lettera e), del regolamento n. 1370/2007.

²⁸ Punti 38 e 39 delle sue osservazioni scritte.

62. Ad ogni modo, come ho già anticipato, la valutazione della redditività del segmento richiede un'analisi attenta. Per tale motivo il provvedimento adottato dalla LatRailNet il 21 agosto 2018 in attuazione della decisione dell'organismo di regolamentazione indica che «[i]l valore del criterio S_s verrà determinato per tutti i segmenti di mercato sulla base di una valutazione effettuata da un esperto»²⁹.

63. In tal modo, il regime del segmento di mercato del trasporto passeggeri nel quadro di un contratto di servizio pubblico viene equiparato a quello di altri segmenti per i quali era già prevista la stessa misura³⁰.

D. Calcolo della maggiorazione e finanziamento con fondi pubblici

64. Le parti che hanno presentato osservazioni scritte nel presente procedimento si sono espresse, in un senso o nell'altro, sul contenuto della decisione dell'organismo di regolamentazione³¹ relativo alle voci di finanziamento pubblico che dovevano essere escluse dalla base di calcolo delle maggiorazioni³².

65. Non metto in dubbio che tale questione presenti interesse per le parti della controversia, ma resta il fatto che il giudice del rinvio non la menziona nella terza questione pregiudiziale. Né detto giudice esprime alcun dubbio al riguardo nella formulazione di detta questione o nelle considerazioni che giustificano il rinvio³³, sicché non occorre che la Corte intervenga in tale dibattito.

V. Conclusione

66. Alla luce delle suesposte considerazioni, suggerisco di rispondere nei termini seguenti alla terza questione pregiudiziale dell'Administratīvā rajona tiesa (Tribunale amministrativo distrettuale, Lettonia):

«L'articolo 32, paragrafo 1, della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico, deve essere interpretato nel senso che, qualora ricorrano le condizioni richieste da tale disposizione, nulla osta all'applicazione di maggiorazioni sui canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura ad un'impresa ferroviaria che gestisce, in virtù di un diritto esclusivo, il trasporto di passeggeri nell'ambito di un contratto di servizio pubblico».

²⁹ Punto 5 della decisione di rinvio.

³⁰ Spetterà al giudice del rinvio accertare se la differenza di trattamento nel sistema dei canoni sia sufficientemente giustificata e rispetti il principio secondo cui le maggiorazioni non devono essere discriminatorie.

³¹ In particolare, l'organismo di regolamentazione ha imposto alla LatRailNet di escludere le spese precedentemente programmate coperte dal bilancio statale o dai bilanci degli enti locali che i vettori di passeggeri non possono coprire con le entrate derivanti dal trasporto.

³² L'organismo di regolamentazione spiega le ragioni che l'hanno indotto ad adottare questa parte della sua decisione (punti da 6 a 9 delle sue osservazioni scritte). La Commissione concorda con l'organismo di regolamentazione sul fatto che occorre «escludere la compensazione del servizio pubblico dal calcolo effettuato ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 1, della direttiva» (punto 44 delle sue osservazioni scritte). La Latvijas dzelzceļš si oppone a siffatta esclusione (punto 6.2 delle sue osservazioni scritte).

³³ Punti da 9 a 13 della decisione di rinvio.