

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

9 settembre 2021

"Rinvio pregiudiziale - Trasporti ferroviari - Direttiva 2012/34/UE - Articoli 32 e 56 - Imposizione dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria - Indipendenza del gestore dell'infrastruttura - Funzioni dell'organismo di regolamentazione - Nozione di "competitività ottimale dei segmenti del mercato ferroviario" - Diritto esclusivo su un segmento ferroviario - Operatore di servizio pubblico"

Nella causa C-144/20,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dall'administratīvā rajona tiesa (Tribunale amministrativo distrettuale, Lettonia), con decisione del 26 marzo 2020, pervenuta in cancelleria il 27 marzo 2020, nel procedimento

AS "L.",

VAS "L.D."

Contro

Valsts dzelzceļa administrācija,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta da E. Regan, presidente di sezione, M. Ilešič, E. Juhász (relatore), C. Lycourgos e I. Jarukaitis, giudici,
avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per la VAS "L.D.", da D. Driče, advokāte;
- per la Valsts dzelzceļa administrācija, da J. Zālītis, J. Zicāns e J. Iesalnieks;
- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da F. Sclafani, avvocato dello Stato;
- per la Commissione europea, inizialmente da I. Naglis, W. Mölls, C. Vrignon, poi da C. Vrignon in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 25 marzo 2021,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 32, paragrafo 1, e dell'articolo 56, paragrafo 2, della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (GU 2012, L 343, pag. 32).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di controversie tra, da un lato, la AS "L." e la VAS "L.D." (in prosieguo: la "L.") e, dall'altro, la Valsts dzelzceļa administrācija (Amministrazione nazionale delle ferrovie, Lettonia), in merito alla contestazione di due atti adottati da quest'ultima, rispettivamente, il 27 giugno 2018 e il 7 novembre 2018.

Contesto normativo

Direttiva 2012/34

3 I considerando 19 e 76 della direttiva 2012/34 così recitano:

"(19) Il regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto 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)], prevede la possibilità per gli Stati membri e le autorità locali di attribuire contratti di servizio pubblico, i quali possono comportare diritti esclusivi per l'esercizio di alcuni servizi. È quindi necessario garantire la coerenza tra le disposizioni di tale regolamento e il principio dell'apertura alla concorrenza per i servizi di trasporto internazionale di passeggeri.

(...)

(76) La gestione efficiente e l'utilizzo equo e non discriminatorio dell'infrastruttura ferroviaria richiedono l'istituzione di un organismo di regolamentazione che controlli l'applicazione delle norme della presente direttiva e che intervenga come istanza d'appello, fatta salva la possibilità di sindacato giurisdizionale. L'organismo di regolamentazione dovrebbe essere in grado di far rispettare le sue richieste di informazioni e decisioni mediante adeguate sanzioni".

4 L'articolo 4 della direttiva 2012/34, intitolato "Indipendenza delle imprese ferroviarie e dei gestori dell'infrastruttura", al paragrafo 2 stabilisce quanto segue:

"Nel rispetto delle regole quadro e specifiche in materia di canoni e di assegnazione stabilite dagli Stati membri, il gestore dell'infrastruttura è responsabile della propria gestione, della propria amministrazione e del proprio controllo interno".

5 L'articolo 7 di tale direttiva, intitolato "Indipendenza delle funzioni essenziali dei gestori dell'infrastruttura", così dispone:

"1. Gli Stati membri provvedono affinché le funzioni essenziali che determinano l'accesso equo e non discriminatorio all'infrastruttura, siano attribuite a enti o società che non svolgono a loro volta servizi di trasporto ferroviario. Indipendentemente dalle strutture organizzative deve essere comunque dimostrato che il presente obiettivo è stato realizzato.

Le funzioni essenziali sono:

a) 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

b) adozione di decisioni relative all'imposizione dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura, comprendenti il calcolo e la riscossione dei canoni, fatto salvo l'articolo 29, paragrafo 1.

Gli Stati membri possono tuttavia attribuire alle imprese ferroviarie o a qualsiasi altro organismo la responsabilità di contribuire allo sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria, ad esempio mediante investimenti, manutenzione e finanziamento.

(...)"

6 La sezione 2 del capo IV della direttiva 2012/34, intitolata "Canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura e dei servizi", raggruppa gli articoli da 29 a 37 di tale direttiva.

7 L'articolo 29 di detta direttiva, intitolato "Fissazione, calcolo e riscossione dei diritti", prevede quanto segue:

"1. Gli Stati membri istituiscono un quadro per l'imposizione dei canoni rispettando l'indipendenza di gestione di cui all'articolo 4.

Fatta salva detta condizione, gli Stati membri stabiliscono inoltre regole specifiche in materia di imposizione o delegano tale competenza al gestore dell'infrastruttura.

Gli Stati membri assicurano che il prospetto informativo della rete riporti il quadro per l'imposizione dei canoni e le relative norme oppure indichi un sito internet nel quale essi sono pubblicati.

Il gestore dell'infrastruttura determina i canoni dovuti per l'utilizzo dell'infrastruttura e procede alla loro riscossione in conformità del quadro stabilito per l'imposizione dei canoni e le relative norme.

Ferma restando l'indipendenza gestionale prevista all'articolo 4 e a condizione di un conferimento diretto a norma del diritto costituzionale anteriormente a [l] 15 dicembre 2010, il parlamento nazionale può avere il diritto di verificare e, se necessario, rivedere il livello dei canoni fissato dal gestore dell'infrastruttura. L'eventuale revisione assicura che i canoni imposti siano conformi alla presente direttiva, al quadro per l'imposizione dei canoni stabilito e alle relative norme.

2. Salvo nel caso delle disposizioni specifiche di cui all'articolo 32, paragrafo 3, i gestori dell'infrastruttura provvedono a che il sistema di imposizione di canoni in vigore si basi sugli stessi principi per tutta la loro rete.

(...)"

8 L'articolo 31 della medesima direttiva, intitolato "Principi di imposizione dei canoni", al paragrafo 5, secondo comma, dispone quanto segue:

"In base all'esperienza maturata da gestori dell'infrastruttura, imprese ferroviarie, organismi di regolamentazione e autorità competenti e tenuto conto dei sistemi esistenti di differenziazione basata sugli effetti acustici, la Commissione adotta misure di attuazione che stabiliscono le modalità dettagliate da seguire per l'applicazione dell'imposizione di canoni per il costo degli effetti acustici, inclusa la durata dell'applicazione, e che permettono la differenziazione dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura in funzione, se del caso, della sensibilità della zona esposta, in particolare in termini di entità della popolazione interessata e composizione del treno avente un impatto sul livello delle emissioni sonore. Tali atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura d'esame di cui all'articolo 62, paragrafo 3. Essi non danno luogo all'indebita distorsione della concorrenza tra le imprese ferroviarie e non incidono sulla competitività complessiva del settore ferroviario".

9 L'articolo 32 della direttiva 2012/34, intitolato "Deroghe ai principi di imposizione dei diritti", al paragrafo 1 e al paragrafo 4, quarto comma, stabilisce quanto segue:

"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, 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.

I gestori dell'infrastruttura possono distinguere ulteriormente i segmenti di mercato in base alle merci o passeggeri trasportati.

Sono inoltre definiti i segmenti di mercato in cui le imprese ferroviarie non effettuano al momento servizi ma possono effettuarli durante il periodo di validità del sistema di imposizione dei canoni. Il gestore dell'infrastruttura non include nel sistema di imposizione dei canoni nessun coefficiente di maggiorazione per tali segmenti di mercato.

L'elenco dei segmenti di mercato è pubblicato nel prospetto informativo della rete ed è riveduto almeno ogni cinque anni. L'organismo di regolamentazione di cui all'articolo 55 controlla tale elenco in conformità dell'articolo 56.

(...)

4. (...)

Anteriormente a[1] 16 giugno 2015, e a seguito di una valutazione d'impatto, la Commissione adotta misure che stabiliscono le modalità dettagliate da seguire per l'applicazione della differenziazione dei canoni

secondo un calendario coerente con il piano europeo di sviluppo [del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS)], istituito ai sensi della decisione 2009/561/CE [della Commissione, del 22 luglio 2009, recante modifica della decisione 2006/679/CE relativa alla specifica tecnica di interoperabilità per il sottosistema "Controllo-comando e segnalamento" del sistema ferroviario transeuropeo convenzionale (GU 2009, L 194, pag. 60)] e provvedendo a che non incida globalmente sulle entrate del gestore dell'infrastruttura. Tali atti di esecuzione adattano le modalità della differenziazione applicabile ai treni che effettuano servizi locali e regionali utilizzando una sezione limitata dei corridoi ferroviari di cui alla decisione 2009/561/CE. Tali atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura d'esame di cui all'articolo 62, paragrafo 3. Essi non danno luogo all'indebita distorsione della concorrenza tra le imprese ferroviarie e non incidono sulla competitività complessiva del settore ferroviario".

10 L'articolo 56 della direttiva 2012/34, intitolato "Funzioni dell'organismo di regolamentazione", prevede quanto segue:

"1. Fatto salvo l'articolo 46, paragrafo 6, un richiedente ha il diritto di adire l'organismo di regolamentazione se ritiene di essere stato vittima di un trattamento ingiusto, di discriminazioni o di qualsiasi altro pregiudizio, in particolare avverso decisioni prese dal gestore dell'infrastruttura o eventualmente dall'impresa ferroviaria o dall'operatore di un impianto di servizio in relazione a quanto segue:

- a) prospetto informativo della rete nella versione provvisoria e in quella definitiva;
- b) criteri in esso contenuti;
- c) procedura di assegnazione e relativo esito;
- d) sistema di imposizione dei canoni;
- e) livello o struttura dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura che è tenuto o può essere tenuto a pagare;
- f) accordi per l'accesso di cui agli articoli da 10 a 13;
- g) accesso ai servizi e canoni imposti per il loro utilizzo a norma dell'articolo 13.

2. Fatte salve le competenze delle autorità nazionali garanti della concorrenza sui mercati dei servizi ferroviari, l'organismo di regolamentazione dispone della facoltà di monitorare la situazione concorrenziale sui mercati dei servizi ferroviari e, in particolare, controlla il paragrafo 1, lettere da a) a g), di propria iniziativa e al fine di evitare discriminazioni nei confronti dei richiedenti. In particolare controlla che il prospetto informativo della rete non contenga clausole discriminatorie o non attribuisca al gestore dell'infrastruttura poteri discrezionali che possano essere utilizzati per discriminare i richiedenti.

(...)

6. L'organismo di regolamentazione garantisce che i canoni fissati dal gestore dell'infrastruttura siano conformi al capo IV, sezione 2, e non siano discriminatori. Le trattative tra i richiedenti e un gestore dell'infrastruttura concernenti il livello dei canoni di utilizzo dell'infrastruttura sono permesse soltanto se si svolgono sotto la supervisione dell'organismo di regolamentazione. Quest'ultimo interviene se le trattative possono contravvenire alle prescrizioni del presente capo.

(...)"

Il regolamento n. 1370/2007

11 L'articolo 2 del regolamento n. 1370/2007, intitolato "Definizioni", dispone quanto segue:

"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;

(...)"

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

12 Il 30 giugno 2017 la L., quale ente incaricato di svolgere le funzioni essenziali del gestore dell'infrastruttura ferroviaria, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2012/34, approvava il sistema di imposizione dei canoni del segmento di mercato dei servizi di trasporto passeggeri forniti in virtù di un contratto di servizio pubblico, applicando ad esso un criterio di valore fissato a 1, ovvero l'indice di maggiorazione massima, mentre il criterio applicabile agli altri segmenti era determinato sulla base di una perizia.

13 Il 27 giugno 2018 l'Amministrazione nazionale delle ferrovie, in qualità di organismo di regolamentazione, ai sensi dell'articolo 55 della direttiva 2012/34, adottava una decisione con la quale imponeva alla L. di modificare il sistema di imposizione dei canoni applicabile ai servizi di trasporto passeggeri nell'ambito di un contratto di servizio pubblico (in prosieguo: la "prima decisione controversa").

14 Tale decisione è motivata dal fatto che la direttiva 2012/34 prevedrebbe che le maggiorazioni siano applicabili solo se il mercato lo consente e conformemente alla norma secondo cui i canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura non devono impedire l'uso delle infrastrutture ferroviarie pubbliche per segmenti di mercato idonei a coprire almeno i costi diretti. Secondo l'Amministrazione nazionale delle ferrovie, ciò implicherebbe che l'applicazione della maggiorazione e la determinazione del suo importo siano oggetto di una valutazione della competitività e della redditività del segmento del mercato interessato.

15 Il dispositivo della prima decisione controversa indica che il sistema di imposizione dei canoni dovrebbe stabilire criteri di valutazione delle maggiorazioni applicabili al segmento di mercato dei servizi di trasporto passeggeri nell'ambito di un contratto di servizio pubblico, ad esclusione delle spese precedentemente programmate coperte dal bilancio statale o dai bilanci degli enti locali che i vettori di passeggeri non possono coprire con le loro entrate derivanti dal trasporto.

16 Il 26 luglio 2018 la L. proponeva ricorso dinanzi all'administratīvā rajona tiesa (Tribunale amministrativo distrettuale, Lettonia), chiedendo l'annullamento di tale decisione.

17 A sostegno di detto ricorso, la L. faceva valere che l'Amministrazione nazionale delle ferrovie aveva ecceduto i suoi poteri di organismo di regolamentazione imponendo una modifica del sistema di imposizione dei canoni e indicando il contenuto preciso da includervi, mentre solo l'ente incaricato di esercitare le funzioni essenziali del gestore dell'infrastruttura ferroviaria dispone di tale competenza.

18 Il 21 agosto 2018 la L. modificava il sistema di imposizione dei canoni prevedendo che, nel segmento dei servizi di trasporto passeggeri nell'ambito di un contratto di servizio pubblico, il tasso di maggiorazione sarebbe stato fissato anche sulla base di una perizia.

19 Il 20 settembre 2018 la L., in qualità di gestore dell'infrastruttura, proponeva un ricorso contro le modifiche apportate al sistema di imposizione dei canoni dinanzi all'Amministrazione nazionale delle ferrovie, la quale lo respingeva con decisione del 7 novembre 2018 (in prosieguo: la "seconda decisione controversa").

20 Dinanzi all'administratīvā rajona tiesa (Tribunale amministrativo distrettuale), la L. proponeva un ricorso avverso la seconda decisione controversa e tale giudice riuniva il procedimento riguardante la domanda di annullamento della prima decisione controversa e quello relativo alla seconda decisione controversa.

21 La L. faceva sostanzialmente valere che l'Amministrazione nazionale delle ferrovie, in quanto organismo di regolamentazione, non aveva la competenza per modificare il sistema di imposizione dei canoni, essendo tale competenza vincolata all'esistenza di una discriminazione connessa al sistema di imposizione dei canoni.

22 Ciò non si verificherebbe nel procedimento principale, dal momento che alla compagnia ferroviaria interessata è stato concesso il diritto esclusivo di fornire servizi di trasporto pubblico su linee ferroviarie interurbane fino al 30 giugno 2031, e poiché l'articolo 32, paragrafo 1, della direttiva 2012/34, avente lo scopo di garantire una competitività ottimale, non è applicabile a segmenti di mercato in cui non vi è concorrenza.

23 L'administratīvā rajona tiesa (Tribunale amministrativo distrettuale) sottolinea che l'articolo 56 della direttiva 2012/34 prevede che l'organismo di regolamentazione agisca di propria iniziativa al fine di prevenire qualsiasi discriminazione tra richiedenti, il che sarebbe stato peraltro confermato da una giurisprudenza costante della Corte.

24 Inoltre, gli articoli 4 e 7 di tale direttiva stabilirebbero l'indipendenza del gestore dell'infrastruttura e le sue funzioni essenziali, il che avrebbe indotto la Corte a dichiarare che tale gestore deve disporre di un certo margine di flessibilità che gli consenta di adottare quantomeno decisioni comportanti scelte e valutazioni relative ai fattori in base ai quali viene effettuato il calcolo.

25 L'administratīvā rajona tiesa (Tribunale amministrativo distrettuale) rileva altresì che l'articolo 32, paragrafo 1, della direttiva 2012/34 prevede che l'applicazione delle maggiorazioni per segmenti di mercato specifici debba essere valutata prendendo in considerazione, in particolare, gli effetti di tali maggiorazioni sul segmento del mercato dei servizi di trasporto passeggeri nell'ambito di un contratto di servizio pubblico, tenendo conto, di conseguenza, della competitività di tale segmento. Inoltre, sebbene il considerando 19 di tale direttiva si riferisca ai segmenti di mercato forniti in forza di un contratto di servizio pubblico, detta direttiva non prevedrebbe alcuna eccezione alla valutazione della competitività per tale tipo di segmento di mercato.

26 Detto giudice considera che, ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 1, e dell'articolo 56, paragrafo 2, della direttiva 2012/34, l'organismo di regolamentazione può agire di propria iniziativa solo per prevenire qualsiasi discriminazione nei confronti dei richiedenti e che, nel determinare l'importo delle maggiorazioni per il segmento di mercato dei servizi di trasporto passeggeri nell'ambito di un contratto di servizio pubblico, deve esaminare, in particolare, la competitività di tale segmento.

27 Tuttavia, tale giudice nutre dubbi riguardo a detta interpretazione.

28 È in tale contesto che l'administratīvā rajona tiesa (Tribunale amministrativo distrettuale) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

"1) Se l'articolo 56, paragrafo 2, della direttiva 2012/34 debba essere interpretato nel senso che esso conferisce all'organismo di regolamentazione la facoltà di adottare di propria iniziativa una decisione mediante la quale si impone all'impresa che svolge le funzioni essenziali del gestore dell'infrastruttura ferroviaria menzionate all'articolo 7, paragrafo 1, di detta direttiva di introdurre, in disposizioni relative al calcolo dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura (sistema di imposizione dei canoni), determinate modifiche che non riguardano una discriminazione nei confronti dei richiedenti.

2) In caso di risposta affermativa alla prima questione, se l'organismo di regolamentazione sia legittimato a stabilire, con tale decisione, le condizioni che dette modifiche devono prevedere, ad esempio imponendo l'obbligo di escludere dai criteri di determinazione dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura 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.

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".

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

29 Sebbene la prima questione verta unicamente sull'interpretazione dell'articolo 56, paragrafo 2, della direttiva 2012/34, occorre ricordare che, nell'ambito della procedura di cooperazione tra i giudici nazionali e la Corte, istituita dall'articolo 267 TFUE, spetta a quest'ultima fornire al giudice del rinvio una risposta utile che gli consenta di dirimere la controversia di cui è investito e, in tale prospettiva, ad esso spetta riformulare le questioni. Per fornire una siffatta risposta utile, la Corte può essere indotta a prendere in considerazione norme di diritto dell'Unione alle quali il giudice nazionale non ha fatto riferimento nel formulare la sua questione (sentenza del 27 gennaio 2021, D.R., C-361/19, EU:C:2021:71, punti 22 e 23 e giurisprudenza ivi citata).

30 In applicazione di tale giurisprudenza, occorre constatare che, per rispondere a tale questione, si deve tener conto anche delle altre funzioni dell'organismo di regolamentazione previste nell'articolo 56 di detta direttiva, in particolare, nei suoi paragrafi 6 e 9.

31 Di conseguenza, occorre riformulare la prima questione come diretta, in sostanza, a stabilire se l'articolo 56 della direttiva 2012/34 debba essere interpretato nel senso che conferisce all'organismo di regolamentazione la facoltà di adottare di propria iniziativa una decisione che impone all'impresa che svolge le funzioni essenziali del gestore dell'infrastruttura ferroviaria, menzionate all'articolo 7, paragrafo 1, di tale direttiva, di apportare determinate modifiche al sistema di imposizione dei canoni di utilizzo dell'infrastruttura, anche quando esso non comporta una discriminazione nei confronti dei richiedenti.

32 Da un lato, occorre rilevare che la prima frase del paragrafo 6 di tale articolo 56 dispone che "[l]'organismo di regolamentazione garantisce che i canoni fissati dal gestore dell'infrastruttura siano conformi al capo IV, sezione 2, e non siano discriminatori".

33 Orbene, tale capo IV, sezione 2, della direttiva 2012/34 contiene norme relative all'imposizione dei diritti e ai canoni.

34 Di conseguenza, dall'articolo 56, paragrafo 6, di tale direttiva risulta che l'organismo di regolamentazione è competente a valutare la conformità dei canoni fissati dal gestore dell'infrastruttura alle disposizioni di detta direttiva, senza che tale controllo sia limitato alla valutazione del carattere eventualmente discriminatorio di tali canoni.

35 Dall'altro lato, dall'articolo 56, paragrafo 9, della direttiva 2012/34 emerge che, ove opportuno, l'organismo di regolamentazione decide di propria iniziativa in merito a misure adeguate per correggere le discriminazioni contro i richiedenti, le distorsioni del mercato e altri eventuali sviluppi indesiderabili su questi mercati, con particolare riferimento al paragrafo 1, lettere da a) a g), di tale articolo 56. Orbene, dal momento che il paragrafo 1, lettera d), di quest'ultimo articolo riguarda proprio il sistema di imposizione dei canoni, detto articolo 56, paragrafo 9, concede di conseguenza all'organismo di regolamentazione la possibilità di controllare d'ufficio, nell'ambito di tale sistema di imposizione dei canoni, qualsiasi eventuale infrazione alle

disposizioni della direttiva 2012/34, e non soltanto quelle relative a situazioni di discriminazione tra richiedenti.

36 Tale conclusione è avvalorata dal considerando 76 della direttiva 2012/34, il quale enuncia, in particolare, in linea generale, che l'organismo di regolamentazione è incaricato di controllare l'applicazione delle norme stabilite da tale direttiva.

37 Inoltre, tale facoltà dell'organismo di regolamentazione non è subordinata alla presentazione di un reclamo o di un ricorso e può essere quindi esercitata d'ufficio.

38 Di conseguenza, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 56 della direttiva 2012/34 deve essere interpretato nel senso che conferisce all'organismo di regolamentazione la facoltà di adottare di propria iniziativa una decisione che impone all'impresa che svolge le funzioni essenziali del gestore dell'infrastruttura ferroviaria, menzionate all'articolo 7, paragrafo 1, di tale direttiva, di apportare determinate modifiche al sistema di imposizione dei canoni di utilizzo dell'infrastruttura, anche quando esso non comporta una discriminazione nei confronti dei richiedenti.

Sulla seconda questione

39 Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 56 della direttiva 2012/34 debba essere interpretato nel senso che un organismo di regolamentazione, nell'imporre all'impresa che esercita le funzioni essenziali del gestore dell'infrastruttura ferroviaria di realizzare modifiche, possa stabilire condizioni che tali modifiche devono prevedere e, in concreto, se possa imporre l'obbligo di escludere dai criteri di determinazione dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura le spese precedentemente programmate coperte dal bilancio statale o dai bilanci degli enti locali che le imprese ferroviarie per il trasporto passeggeri non possono coprire con le loro entrate derivanti dal trasporto.

40 Si deve osservare che tale questione comprende due parti. Il giudice del rinvio, da un lato, chiede se la sua decisione possa imporre, in generale, un determinato contenuto della modifica richiesta e, dall'altro, identifica concretamente una misura specifica e chiede se tale misura possa essere imposta.

41 Occorre rilevare che l'articolo 4, paragrafo 1, della 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), conteneva disposizioni che, al pari di quelle dell'articolo 29, paragrafo 1, della direttiva 2012/34, nonché di quelle dell'articolo 4, paragrafo 2, della stessa, al quale detto articolo 29, paragrafo 1, rinvia, riguardavano l'indipendenza di gestione del gestore dell'infrastruttura. In proposito, la Corte ha ripetutamente dichiarato che, per garantire tale indipendenza, il gestore dell'infrastruttura deve disporre, nel quadro dell'imposizione dei canoni quale definito dagli Stati membri, di un certo grado di flessibilità per la determinazione dell'importo dei canoni, in modo da consentirgli di farne uso in quanto strumento di

gestione (v., in tal senso, sentenza dell'11 luglio 2013, Commissione/Repubblica ceca, C-545/10, EU:C:2013:509, punto 35 e giurisprudenza ivi citata).

42 Tale indipendenza del gestore dell'infrastruttura ferroviaria nella determinazione dell'importo dei canoni è stata riconosciuta dalla Corte sia nei rapporti tra tale gestore e lo Stato membro interessato (sentenze del 28 febbraio 2013, Commissione/Spagna, C-483/10, EU:C:2013:114, punto 44, nonché del 3 ottobre 2013, Commissione/Italia, C-369/11, EU:C:2013:636, punti 45 e 46), sia in quelli esistenti tra detto gestore e le imprese ferroviarie (v., in tal senso, sentenza del 28 febbraio 2013, Commissione/Ungheria, C-473/10, EU:C:2013:113, punto 79).

43 Sebbene tale indipendenza del gestore valga anche nei confronti dell'organismo di regolamentazione, occorre tuttavia sottolineare che detta indipendenza è valutata alla luce degli equilibri che il legislatore dell'Unione ha inteso stabilire tra il gestore dell'infrastruttura, in particolare nell'esercizio delle sue funzioni essenziali previste all'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2012/34, e gli altri enti cui tale direttiva attribuisce competenze.

44 In tal senso, la Corte ha dichiarato che l'articolo 29, paragrafo 1, di tale direttiva stabilisce una ripartizione delle competenze tra gli Stati membri e il gestore dell'infrastruttura per quanto riguarda i sistemi di imposizione dei canoni. Infatti, spetta agli Stati membri stabilire un quadro per l'imposizione dei canoni, mentre la determinazione del canone e la sua riscossione incombono, in linea di principio, al gestore dell'infrastruttura (v., per analogia, sentenza del 9 novembre 2017, C.L., C-489/15, EU:C:2017:834, punto 78 e giurisprudenza ivi citata).

45 Del pari, come risulta dalla risposta alla prima questione, il controllo di legittimità che l'articolo 56 della direttiva 2012/34 ha attribuito all'organismo di regolamentazione rientra nella ripartizione delle competenze prevista da detta direttiva tra tale organismo di regolamentazione e il gestore dell'infrastruttura. Di conseguenza, non si può ritenere che l'esercizio di tale controllo di legittimità da parte dell'organismo di regolamentazione pregiudichi l'indipendenza del gestore dell'infrastruttura che detta direttiva garantisce (v., in tal senso, sentenza del 3 ottobre 2013, Commissione/Italia, C-369/11, EU:C:2013:636, punto 46). Pertanto, per tale esercizio, l'organismo di regolamentazione è autorizzato ad indicare all'impresa che svolge le funzioni essenziali del gestore dell'infrastruttura ferroviaria le modifiche che devono essere apportate al sistema di imposizione dei canoni al fine di porre rimedio alle incompatibilità di tale sistema con i requisiti previsti dalla direttiva 2012/34.

46 Tuttavia, al riguardo, le decisioni dell'organismo di regolamentazione possono essere fondate esclusivamente sulla violazione delle disposizioni della sezione 2 del capo IV della direttiva 2012/34 o del principio di non discriminazione. L'organismo di regolamentazione non è autorizzato ad obbligare l'impresa che svolge le funzioni essenziali del gestore dell'infrastruttura ferroviaria a sottoporsi alla sua valutazione di opportunità, dal momento che, così facendo, l'organismo di regolamentazione pregiudicherebbe il margine di flessibilità di cui tale gestore deve disporre, come ricordato al punto 41 della presente sentenza.

47 Di conseguenza, occorre rispondere alla prima parte della seconda questione dichiarando che l'articolo 56 della direttiva 2012/34 deve essere interpretato nel senso che le condizioni da includere in un sistema di imposizione dei canoni che l'organismo di regolamentazione può imporre all'impresa che svolge le funzioni essenziali del gestore dell'infrastruttura ferroviaria devono essere giustificate dalla violazione della direttiva 2012/34 e limitarsi a porre rimedio a situazioni di incompatibilità, e non possono comportare valutazioni di opportunità da parte di tale organismo che pregiudichino il margine di flessibilità di detto gestore.

48 Con la seconda parte della seconda questione, il giudice del rinvio fa riferimento ad un elemento concreto e specifico dell'imposizione dei canoni che l'organismo di regolamentazione può eventualmente imporre.

49 Va rilevato che la domanda di pronuncia pregiudiziale non contiene alcuna informazione relativa alla natura delle spese precedentemente programmate coperte dal bilancio statale o dal bilancio degli enti locali che sarebbero escluse dai criteri di fissazione dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura. In ogni caso, la compensazione degli obblighi di servizio pubblico concessa ad un'impresa ferroviaria non può essere considerata un canone per l'utilizzo dell'infrastruttura.

50 In forza dell'articolo 29, paragrafo 1, della direttiva 2012/34, gli Stati membri istituiscono un quadro per l'imposizione dei canoni, rispettando l'indipendenza di gestione dell'infrastruttura. Fatta salva detta condizione, gli Stati membri stabiliscono anche norme specifiche di imposizione dei diritti o delegano tale facoltà al gestore dell'infrastruttura.

51 Il fascicolo di cui dispone la Corte non contiene alcuna informazione da cui emerga che lo Stato membro interessato ha stabilito siffatte norme specifiche di imposizione dei canoni. Salvo verifica da parte del giudice del rinvio, risulta che detta responsabilità è stata affidata all'impresa che svolge le funzioni essenziali del gestore dell'infrastruttura ferroviaria.

52 In tale situazione, i rapporti tra l'organismo di regolamentazione e l'impresa che esercita tali funzioni essenziali sono determinati dai principi esposti al punto 47 della presente sentenza.

53 In tali circostanze, la risposta alla seconda parte della seconda questione non richiede un'ulteriore interpretazione di tali principi, ma impone la loro applicazione da parte del giudice nazionale.

54 La Corte ha già dichiarato che occorre ricordare che "l'articolo 267 TFUE è fondato su una netta separazione di funzioni tra i giudici nazionali e la Corte, nell'ambito della quale spetta alla Corte interpretare il diritto dell'Unione e al giudice del rinvio applicare tale diritto così interpretato ai fatti di cui trattasi nel procedimento principale" (ordinanza del 19 dicembre 2019, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, C-645/18, non pubblicata, EU:C:2019:1108, punto 20 e giurisprudenza ivi citata).

55 Di conseguenza, non occorre che la Corte risponda alla seconda parte della seconda questione.

Sulla terza questione

56 Con la sua terza questione, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se l'articolo 32, paragrafo 1, della direttiva 2012/34 debba essere interpretato nel senso che esso si applica, anche per quanto concerne il criterio di competitività ottimale dei segmenti del mercato ferroviario, a segmenti del mercato ferroviario in cui non vi è concorrenza, in particolare quando essi sono gestiti da un operatore di servizio pubblico cui è stato concesso, in forza di un contratto di servizio pubblico, un diritto esclusivo ai sensi dell'articolo 2, lettera f), del regolamento n. 1370/2007.

57 Si deve osservare, come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale nei paragrafi da 38 a 44 delle sue conclusioni, che la nozione di "competitività" prevista all'articolo 32, paragrafo 1, della direttiva 2012/34 si distingue da quella di "concorrenza" e che le disposizioni in cui si inserisce il primo di tali termini devono essere interpretate tenendo conto di tale specificità.

58 Detta distinzione risulta dalla formulazione delle disposizioni della direttiva 2012/34. Infatti, il termine "competitività" del capo IV di tale direttiva, che riguarda l'imposizione dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e l'assegnazione di capacità di tale infrastruttura, è utilizzato, da un lato, all'articolo 31, paragrafo 5, secondo comma, di tale direttiva, che dispone che gli atti di attuazione adottati dalla Commissione che stabiliscono le modalità da seguire per l'applicazione dell'imposizione di canoni per il costo degli effetti acustici "non danno luogo all'indebita distorsione della concorrenza tra le imprese ferroviarie e non incidono sulla competitività complessiva del settore ferroviario", e, dall'altro, all'articolo 32, paragrafo 4, quarto comma, che enuncia che gli atti di attuazione che stabiliscono le modalità da seguire per l'applicazione di una differenziazione dei canoni "non danno luogo all'indebita distorsione della concorrenza tra le imprese ferroviarie e non incidono sulla competitività complessiva del settore ferroviario".

59 Pertanto, tale nozione di "competitività" si riferisce non alla concorrenza tra imprese ferroviarie, bensì alla competitività del settore ferroviario considerato rispetto agli altri modi di trasporto.

60 Ne consegue che la presa in considerazione della "competitività ottimale dei segmenti del mercato ferroviario", quale prevista all'articolo 32, paragrafo 1, della direttiva 2012/34, si applica anche ai segmenti di mercato in cui non vi è concorrenza, in particolare quando il segmento interessato è gestito da un operatore di servizio pubblico a cui, in forza di un contratto di servizio pubblico, è stato concesso un diritto esclusivo ai sensi dell'articolo 2, lettera f), del regolamento n. 1370/2007.

61 Tale interpretazione è peraltro confermata dal fatto che l'articolo 32, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2012/34 prevede espressamente che l'elenco dei segmenti di mercato redatto dai gestori dell'infrastruttura per consentire la valutazione della pertinenza dei coefficienti di maggiorazione dei canoni debba tener conto dei servizi di trasporto passeggeri nell'ambito di un contratto di servizio pubblico, il quale, come precisato dal considerando 19 di tale direttiva, può, in applicazione del regolamento n. 1370/2007, "comportare diritti esclusivi per l'esercizio di alcuni servizi".

62 In proposito, come sostanzialmente rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi da 58 a 61 delle sue conclusioni, il fatto che un operatore di servizio pubblico adempia un obbligo di servizio pubblico, ai sensi dell'articolo 2, lettera e), del regolamento n. 1370/2007, e gli venga concesso per tale motivo un diritto esclusivo su un segmento ferroviario non esclude che la gestione di tale segmento possa raggiungere un certo grado di redditività che dia quindi luogo all'applicazione di coefficienti di maggiorazione.

63 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla terza questione dichiarando che l'articolo 32, paragrafo 1, della direttiva 2012/34 deve essere interpretato nel senso che esso si applica, anche per quanto concerne il criterio di competitività ottimale dei segmenti del mercato ferroviario, a segmenti del mercato ferroviario in cui non vi è concorrenza, in particolare quando essi sono gestiti da un operatore di servizio pubblico cui è stato concesso, in forza di un contratto di servizio pubblico, un diritto esclusivo ai sensi dell'articolo 2, lettera f), del regolamento n. 1370/2007.

Sulle spese

64 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice del rinvio, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

P.Q.M.

Per questi motivi, la Corte (Quinta Sezione) dichiara:

1) L'articolo 56 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 conferisce all'organismo di regolamentazione la facoltà di adottare, di propria iniziativa, una decisione che impone all'impresa che svolge le funzioni essenziali del gestore dell'infrastruttura ferroviaria, menzionate all'articolo 7, paragrafo 1, di tale direttiva, di apportare determinate modifiche al sistema di imposizione dei canoni di utilizzo dell'infrastruttura, anche quando esso non comporta una discriminazione nei confronti dei richiedenti.

2) L'articolo 56 della direttiva 2012/34 deve essere interpretato nel senso che le condizioni da includere in un sistema di imposizione dei canoni che l'organismo di regolamentazione può imporre all'impresa che svolge le funzioni essenziali del gestore dell'infrastruttura ferroviaria devono essere giustificate dalla violazione della direttiva 2012/34 e limitarsi a porre rimedio a situazioni di incompatibilità, e non possono comportare valutazioni di opportunità da parte di tale organismo che pregiudichino il margine di flessibilità di detto gestore.

3) L'articolo 32, paragrafo 1, della direttiva 2012/34 deve essere interpretato nel senso che esso si applica, anche per quanto concerne il criterio di competitività ottimale dei segmenti del mercato ferroviario, a segmenti del mercato ferroviario in cui non vi è concorrenza, in particolare quando essi sono gestiti da un operatore di servizio pubblico cui è stato concesso, in forza di un contratto di servizio pubblico, un diritto esclusivo, ai sensi dell'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 passeggeri su strada e per ferrovia, e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70.