Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
presentate il 10 marzo 2022 [1]

Causa C-614/20

AS Lux Express Estonia
contro
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tallinna Halduskohus (Tribunale amministrativo di Tallinn, Estonia)]

«Procedimento pregiudiziale – Servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia – Regolamento (CE) n. 1370/2007 – Norma generale che impone un obbligo di trasporto gratuito di alcune categorie di persone – Articolo 2, lettera e), e articolo 3, paragrafo 2 – Obbligo di servizio pubblico – Diritto a una compensazione – Articolo 4, paragrafo 1, lettera b), i) – Facoltà di uno Stato membro di escludere la compensazione – Articolo 3, paragrafo 3 – Ambito di applicazione – Esclusione»

1. La legislazione estone impone alle imprese di trasporto su strada di trasportare gratuitamente determinate categorie di passeggeri (in sintesi, bambini in età prescolare e persone affette da disabilità).

2. Il Tallinna Halduskohus (Tribunale amministrativo di Tallinn, Estonia) chiede, in sostanza, se tale obbligo legale rientri nella nozione di obbligo di servizio pubblico quale definito dal regolamento (CE) n. 1370/2007 [2] e, in caso affermativo, se le imprese interessate abbiano diritto a una compensazione per la corrispondente mancanza di entrate.

I. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione. Regolamento n. 1370/2007

3. L'articolo 1 («Finalità e ambito di applicazione») prevede quanto segue:

«1. Il presente regolamento ha lo scopo di definire con quali modalità le autorità competenti possono intervenire, nel rispetto del diritto comunitario, nel settore dei trasporti pubblici di passeggeri per garantire la fornitura di servizi di interesse generale che siano, tra l'altro, più

[1] Lingua originale: lo spagnolo.

[2] Regolamento 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).

numerosi, più sicuri, di migliore qualità o offerti a prezzi inferiori a quelli che il semplice gioco delle forze del mercato consentirebbe di fornire.

A tal fine, il presente regolamento stabilisce le condizioni alle quali le autorità competenti, allorché impongono o stipulano obblighi di servizio pubblico, compensano gli operatori di servizio pubblico per i costi sostenuti e/o conferiscono loro diritti di esclusiva in cambio dell'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico.

(...)».

4. L'articolo 2 («Definizioni») enuncia quanto segue:

«Ai fini del presente regolamento si intende per:

a) "trasporto pubblico di passeggeri": i servizi di trasporto di passeggeri di interesse economico generale offerti al pubblico senza discriminazione e in maniera continuativa;

(...)

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;

(...)

l) "norma generale": disposizione che si applica senza discriminazione a tutti i servizi di trasporto pubblico di passeggeri dello stesso tipo in una zona geografica determinata posta sotto la responsabilità di un'autorità competente;

(...)».

5. Ai sensi dell'articolo 3 («Contratti di servizio pubblico e norme generali»):

«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.

2. In deroga al paragrafo 1, gli obblighi di servizio pubblico finalizzati a stabilire tariffe massime per tutti i passeggeri o per alcune categorie di passeggeri possono anch'essi essere disciplinati da norme generali. L'autorità competente compensa gli operatori di servizio pubblico, secondo i principi definiti nell'articolo 4, nell'articolo 6 e nell'allegato, per l'effetto finanziario netto,

positivo o negativo, sui costi sostenuti e sui ricavi originati dall'assolvimento degli obblighi tariffari stabiliti da norme generali, secondo modalità che impediscano una compensazione eccessiva. Ciò lascia impregiudicato il diritto delle autorità competenti di integrare gli obblighi di servizio pubblico stabilendo tariffe massime nei contratti di servizio pubblico.

3. Fatte salve le disposizioni degli articoli 73, 86, 87 e 88 del trattato, gli Stati membri possono escludere dall'ambito di applicazione del presente regolamento le norme generali relative alla compensazione finanziaria per gli obblighi di servizio pubblico che fissano le tariffe massime per scolari, studenti, apprendisti e persone a mobilità ridotta. Tali norme generali sono notificate a norma dell'articolo 88 del trattato. Siffatte notifiche contengono informazioni complete sulla misura adottata e, in particolare, sui dettagli del metodo di calcolo».

6. L'articolo 4 («Contenuto obbligatorio dei contratti di servizio pubblico e delle norme generali») così recita:

«1. I contratti di servizio pubblico e le norme generali:

a) prevedono con chiarezza gli obblighi di servizio pubblico definiti nel presente regolamento e specificati conformemente all'articolo 2 bis che l'operatore di servizio pubblico deve assolvere e le zone geografiche interessate;

b) stabiliscono in anticipo, in modo obiettivo e trasparente:

   i) i parametri in base ai quali deve essere calcolata l'eventuale compensazione; e

   ii) la natura e la portata degli eventuali diritti di esclusiva concessi, in modo da impedire una compensazione eccessiva.

(...)».

7. L'articolo 6 («Compensazioni di servizio pubblico») stabilisce quanto segue:

«1. Tutte le compensazioni connesse a una norma generale o a un contratto di servizio pubblico sono conformi all'articolo 4 (...)».

8. Ai sensi dell'allegato («Norme applicabili alla compensazione nei casi previsti nell'articolo 6, paragrafo 1»):

«1. Le compensazioni connesse a contratti di servizio pubblico aggiudicati direttamente a norma dell'articolo 5, paragrafi 2, 4, 5 o 6, o le compensazioni connesse a una norma generale sono calcolate secondo le regole di cui al presente allegato.

2. La compensazione non può eccedere l'importo corrispondente all'effetto finanziario netto equivalente alla somma delle incidenze, positive o negative, dell'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico sulle spese e sulle entrate dell'operatore di servizio pubblico. Tali incidenze sono calcolate mettendo a confronto la situazione in cui l'obbligo del servizio pubblico è assolto con la situazione che sarebbe esistita qualora l'obbligo non fosse stato assolto. Per calcolare l'effetto finanziario netto, l'autorità competente segue il seguente schema:

(...)

3. L'assolvimento dell'obbligo di servizio pubblico può avere un impatto sulle eventuali attività di trasporto di un operatore che esulino dall'obbligo o dagli obblighi di servizio pubblico in questione. Per evitare compensazioni eccessive o assenza di compensazione, nel calcolo dell'effetto finanziario netto devono pertanto essere presi in considerazione gli effetti finanziari quantificabili sulle reti dell'operatore in questione.

(...)».

B. Diritto estone. Ühistranspordiseadus[3]

9. L'articolo 34 così dispone:

«Su una linea nazionale di trasporto su strada, vie navigabili e per ferrovia il vettore è tenuto a trasportare gratuitamente i bambini che, al 1º ottobre dell'anno scolastico in corso, non abbiano ancora compiuto sette anni e i bambini per i quali l'inizio dell'obbligo scolare sia stato posticipato, le persone affette da disabilità sino al compimento dei sedici anni, le persone affette da grave disabilità a partire dal compimento dei sedici anni, le persone con un significativo handicap della vista, oltre agli accompagnatori di una persona con un significativo o grave handicap della vista e il cane guida o il cane addestrato per altre forme di assistenza di una persona affetta da handicap. Il vettore non percepisce alcuna compensazione per il trasporto gratuito dei passeggeri di queste categorie».

II. Fatti, procedimento e questioni pregiudiziali

10. Il 5 giugno 2019 la Eesti Buss OÜ e la Lux Express Estonia, imprese attive nel trasporto commerciale su strada di passeggeri[4], chiedevano al Ministro degli Affari economici e delle Infrastrutture estone un risarcimento del danno pari all'importo dei biglietti non riscossi a causa dell'articolo 34 dell'ÜTS.

11. Il 10 luglio 2019 il Ministro degli Affari economici e delle Infrastrutture respingeva tali richieste argomentando che, a norma dell'articolo 34 dell'ÜTS, le imprese non avevano diritto ad alcuna compensazione per il trasporto gratuito di persone rientranti nelle categorie ivi indicate.

12. Il 12 agosto 2019 la Lux Express presentava dinanzi al Tallinna Halduskohus (Tribunale amministrativo di Tallinn, Estonia) una domanda con la quale chiedeva, in via principale, il risarcimento dei danni[5] e, in subordine, la condanna al pagamento di una compensazione economica di importo ragionevole, maggiorata degli interessi, fissata dal giudice.

13. Secondo il giudice del rinvio:

– L'articolo 34 dell'ÜTS introduce una norma generale ai sensi degli articoli 2, lettera l), e 3, paragrafo 2, del regolamento n. 1370/2007, fissando una tariffa massima (gratuita) per alcune

[3] Legge sul trasporto pubblico di persone (RT I, 23 marzo 2015, 2), nella versione applicabile alla controversia principale (RT I, 30 giugno 2020, 24); in prosieguo: l'«ÜTS».

[4] Tra l'agosto 2013 e il marzo 2015. tali imprese sono state titolari, individualmente, di licenze per il trasporto di passeggeri, in virtù delle quali hanno erogato servizi commerciali di linea su autobus nel territorio estone. In seguito alla loro fusione, avvenuta il 29 luglio 2019, l'attività è stata proseguita dalla Lux Express Estonia.

[5] A partire dal ricorso amministrativo, l'importo richiesto è variato, quanto alla sua portata temporale, fino ad includere il periodo compreso tra il 1º gennaio 2016 e il 31 gennaio 2020.

categorie di passeggeri. Lo scopo di detta disposizione è garantire a tali passeggeri un trasporto economico. Senza l'intervento della mano pubblica è improbabile che un imprenditore proceda al trasporto gratuito di passeggeri.

– Dagli articoli 3, paragrafo 2, e 4 del regolamento n. 1370/2007 sembra discendere che il vettore deve ricevere una compensazione, ma l'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), i), del medesimo regolamento conferisce agli Stati membri la facoltà di escludere la compensazione in forza del diritto nazionale.

– L'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento n. 1370/2007 concede agli Stati membri la possibilità di escludere dal suo ambito di applicazione le norme generali relative alla compensazione finanziaria per gli obblighi di servizio pubblico che fissano le tariffe massime per scolari, studenti, apprendisti e persone a mobilità ridotta.

14. Il giudice del rinvio chiede inoltre se, nel caso in cui il regolamento n. 1370/2007 non sia applicabile, la compensazione possa essere fondata su un altro atto giuridico dell'Unione europea [ad esempio, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»)] o se la controversia debba essere definita unicamente sulla base del diritto nazionale.

15. Infine, qualora debba essere concessa una compensazione al vettore, i dubbi del giudice del rinvio si estendono alle condizioni per determinarne l'ammontare in conformità alle norme dell'Unione sugli aiuti di Stato.

16. Date tali circostanze, il Tallinna Halduskohus (Tribunale amministrativo di Tallinn) sottopone alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il caso in cui tutte le imprese di diritto privato che erogano sul territorio nazionale a titolo commerciale servizi di trasporto di linea di passeggeri su strada, vie navigabili e per ferrovia sono parimenti obbligate a trasportare a titolo gratuito passeggeri di una determinata categoria (bambini in età prescolare, persone affette da disabilità sino al compimento dei sedici anni, persone affette da grave disabilità a partire dal compimento dei sedici anni, persone con un significativo handicap della vista, oltre agli accompagnatori di una persona con un significativo o grave handicap della vista e il cane guida o il cane addestrato per altre forme di assistenza di una persona affetta da handicap) debba essere trattato come imposizione di un obbligo di servizio pubblico ai sensi dell'articolo 2, lettera e), e dell'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007 (...).

2) Qualora si tratti di un obbligo di servizio pubblico ai sensi del regolamento n. 1370/2007, se, a norma dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), punto i), di detto regolamento, uno Stato membro possa escludere con una legge nazionale il pagamento al vettore di una compensazione per l'assolvimento di un siffatto obbligo.

   Qualora uno Stato membro sia legittimato a escludere una compensazione al vettore, a quali condizioni ciò sia consentito.

3) Se l'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento n. 1370/2007 consenta di escludere dall'ambito di applicazione del regolamento di cui trattasi norme generali che fissano le tariffe massime per categorie di passeggeri diverse da quelle indicate in tale disposizione.

Se l'obbligo di comunicazione alla Commissione europea ai sensi dell'articolo 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea sussista anche laddove le norme generali che fissano le tariffe massime non prevedano alcuna compensazione per il vettore.

4) Qualora il regolamento n. 1370/2007 non sia, nel caso di specie, applicabile, se il riconoscimento di una compensazione possa fondarsi anche su un altro atto giuridico dell'Unione europea (come la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea).

5) Quali condizioni debba soddisfare la compensazione eventualmente da riconoscersi al vettore per soddisfare le disposizioni in materia di aiuti di Stato».

III. Procedimento dinanzi alla Corte

17. La domanda di pronuncia pregiudiziale è pervenuta alla cancelleria della Corte il 18 novembre 2020.

18. Hanno presentato osservazioni scritte la Lux Express Estonia, il governo estone e la Commissione europea.

19. Non è stato ritenuto necessario lo svolgimento di un'udienza.

IV. Analisi

A. Sulla prima questione pregiudiziale

20. Nella Repubblica di Estonia, l'organizzazione del trasporto pubblico di passeggeri è disciplinata dall'ÜTS, nel cui ambito di applicazione rientra il trasporto di passeggeri su strada, che può assumere la forma di servizi di linea, occasionali e di taxi.

21. I servizi di linea, che comprendono i mezzi di trasporto pubblico terrestre, sono forniti o nel quadro di contratti di servizio pubblico, o sotto forma di servizi commerciali [6].

22. La tariffa applicabile ai servizi commerciali di linea è fissata dal vettore. Per i servizi di linea offerti nel quadro di contratti di servizio pubblico, la tariffa massima per chilometro o il prezzo massimo del titolo di trasporto sono fissati dall'autorità competente.

23. L'articolo 34 dell'ÜTS impone a tutti gli operatori che forniscono servizi di linea nazionali di trasportare gratuitamente alcune categorie di passeggeri, quali bambini in età prescolare e persone affette da disabilità, nei termini già esposti [7]. L'operatore non percepisce alcuna compensazione per il trasporto gratuito di tali passeggeri.

[6] Secondo il governo estone (punti da 7 a 9 delle sue osservazioni), quando i servizi di trasporto di linea sono forniti liberamente da imprese private, queste ultime si assumono il proprio rischio commerciale, scelgono il percorso di linea che le interessa e, ai fini del suo esercizio, presentano una domanda di licenza. Se una linea non è economicamente attraente per i vettori commerciali e presenta interesse per gli utenti, l'autorità competente stabilisce un obbligo di servizio pubblico stipulando un contratto di servizio pubblico. Quest'ultimo viene aggiudicato, di norma, mediante gara d'appalto nel cui ambito sono definite le condizioni di fornitura e le relative sovvenzioni.

[7] Paragrafo 9 delle presenti conclusioni.

24. Con la prima questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede se l'obbligo di trasporto gratuito previsto dalla legislazione estone rientri nella nozione di obbligo di servizio pubblico ai sensi del regolamento n. 1370/2007.

25. A norma del regolamento n. 1370/2007, per «obbligo di servizio pubblico» si intende «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» [8].

26. L'imposizione di obblighi di servizio pubblico è una modalità di intervento delle autorità competenti nel settore del trasporto di passeggeri, che lo stesso regolamento n. 1370/2007 qualifica come servizio di interesse economico generale [articolo 2, lettera a)]. Tale imposizione è intesa a «(...) garantire la fornitura di servizi di interesse generale che siano, tra l'altro, più numerosi, più sicuri, di migliore qualità o offerti a prezzi inferiori a quelli che il semplice gioco delle forze del mercato consentirebbe di fornire» [9].

27. Il regolamento n. 1370/2007 consente di ricorrere a due tipi di strumenti giuridici al fine di introdurre un obbligo di servizio pubblico: i contratti di servizio pubblico e le norme generali [10].

28. Uno degli obblighi di servizio pubblico menzionati a titolo di esempio dal regolamento n. 1370/2007 è per l'appunto quello «finalizzat[o] a stabilire tariffe massime per (...) alcune categorie di passeggeri» tramite norme generali (articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 1370/2007).

29. Il governo estone ammette che l'articolo 34 dell'ÜTS [11] impone ai vettori commerciali l'obbligo controverso, allo scopo di «consentire alle famiglie con bambini piccoli e alle persone disabili di utilizzare i trasporti pubblici rendendoli più economici ed accessibili» [12].

30. Da tali affermazioni del governo estone emerge, inequivocabilmente, che la fissazione di una tariffa «zero» a favore di determinati gruppi sociali per le linee di autobus commerciali persegue una finalità di interesse generale, secondo criteri sociali.

[8] Articolo 2, lettera e), del regolamento n. 1370/2007. Il considerando 5 di detto regolamento è formulato in termini analoghi: «molti servizi di trasporto terrestre di passeggeri che rappresentano una necessità sul piano dell'interesse economico generale non possono essere gestiti secondo una logica meramente commerciale. Occorre che le autorità competenti degli Stati membri abbiano la possibilità di intervenire per garantire la prestazione di tali servizi. Tra i meccanismi a disposizione delle autorità competenti per far sì che vengano forniti servizi di trasporto pubblico di passeggeri vi sono: l'attribuzione agli operatori del servizio pubblico di diritti di esclusiva, la concessione agli operatori del servizio pubblico di compensazioni finanziarie e la determinazione di regole generali, valide per tutti gli operatori, per l'esercizio dei trasporti pubblici».

[9] Articolo 1, paragrafo 1, del regolamento n. 1370/2007.

[10] Definiti, rispettivamente, alle lettere i) e l) dell'articolo 2 del regolamento n. 1370/2007. Il *contratto di servizio pubblico* riflette un «accordo tra un'autorità competente e un operatore di servizio pubblico». La *norma generale* implica una «disposizione che si applica senza discriminazione a tutti i servizi di trasporto pubblico di passeggeri dello stesso tipo in una zona geografica determinata».

[11] Non vi sono dubbi quanto alla qualificazione del legislatore estone come autorità competente ai sensi dell'articolo 2, lettera b), del regolamento n. 1370/2007.

[12] Osservazioni del governo estone, punto 11. Secondo detto governo, l'ÜTS fa «eco alla Costituzione estone» e «alla particolare attenzione prestata dalla società alle famiglie con bambini piccoli e ai disabili, sicché le limitazioni dei diritti fondamentali devono, a tal fine, essere considerate legittime. Il legislatore dispone di un ampio margine di discrezionalità allorché limita diritti fondamentali a fini di politica sociale». L'esistenza di una limitazione dei suddetti diritti è ammessa a più riprese: non solo al punto 11 (due volte), ma anche ai punti 12, 22, 49 e 50 delle osservazioni di detto governo.

31. Tale interesse sociale non sarebbe soddisfatto gratuitamente da un operatore che tenesse conto solo della redditività della sua attività commerciale. La prestazione di un servizio senza corrispettivo è estranea alla logica di mercato e, pertanto, la legge converte l'imposizione dell'obbligo di trasporto gratuito in un obbligo di servizio pubblico che deve essere necessariamente assolto (imposto, nella fattispecie, da una «norma generale»).

32. L'articolo 34 dell'ÜTS riflette quindi un vero e proprio obbligo di servizio pubblico al quale sono tenuti gli operatori che erogano un servizio di linea nazionale, consistente nel trasportare gratuitamente talune categorie di passeggeri [13].

33. Poiché l'ÜTS porta all'estremo la limitazione tariffaria (importo «zero»), ne consegue che, mediante una norma generale, essa assoggetta i vettori ad un vero e proprio obbligo di servizio pubblico volto a favorire «alcune categorie di passeggeri».

34. Cosa diversa è se, in forza del regolamento n. 1370/2007, tale obbligo debba essere accompagnato da una compensazione [14] al vettore, il che forma oggetto della seconda questione pregiudiziale.

B. Sulla seconda questione pregiudiziale

35. Il giudice del rinvio ritiene, correttamente, che, qualora l'ÜTS configuri un obbligo di servizio pubblico ai sensi del regolamento n. 1370/2007, in linea di principio e conformemente agli articoli 3, paragrafo 2, e 4 di tale regolamento, debba essere versata una compensazione al vettore che lo assolve.

36. Tuttavia, esso si chiede se, in forza dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), i), del regolamento n. 1370/2007, uno Stato membro possa evitare, mediante una legge nazionale, il pagamento di detta compensazione al vettore e, in caso affermativo, a quali condizioni.

37. Nell'analisi di tale questione pregiudiziale occorre esaminare, in primo luogo, gli aspetti relativi alla compensazione e, in secondo luogo, la sua eventuale esclusione sulla base dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), i), del regolamento n. 1370/2007.

[13] Nella sentenza del 14 ottobre 2021, Viesgo Infraestructuras Energéticas (C-683/19, EU:C:2021:847), la Corte ha qualificato come obbligo di servizio pubblico [ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2009/72/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2003/54/CE (GU 2009, L 211, pag. 55)] un obbligo con caratteristiche analoghe: quello imposto alle imprese distributrici di fornire energia elettrica a tariffa ridotta a consumatori vulnerabili.

[14] Nella sentenza del 14 ottobre 2021, Viesgo Infraestructuras Energéticas (C-683/19, EU:C:2021:847), la Corte ha dichiarato che la direttiva 2009/72 non ostava a «che il regime di finanziamento di un obbligo di servizio pubblico, consistente nel fornire energia elettrica a tariffa ridotta a taluni consumatori vulnerabili, [fosse] istituito senza limiti di tempo e senza misura compensativa» (punto 61).

1. Compensazione a fronte degli obblighi di servizio pubblico

38. Il regolamento n. 1307/2007 introduce una *compensazione a fronte* [15] dell'adempimento degli obblighi di servizio pubblico che comportano oneri per le imprese interessate. L'operatore di trasporto che assume tali obblighi ha diritto a una compensazione [16] o alla concessione di un diritto di esclusiva [17].

39. La nozione di «compensazione di servizio pubblico» collega un vantaggio, in particolare di natura finanziaria, all'adempimento di un obbligo di servizio pubblico che comporta l'esecuzione di prestazioni prive di interesse commerciale.

40. Gli antecedenti del regolamento n. 1370/2007 sono orientati sulla stessa linea, che si potrebbe definire «retributiva»:

– Ai sensi dell'articolo 6 della decisione 65/271/CEE del Consiglio [18], gli oneri derivanti dall'applicazione, ai trasporti di persone, dei prezzi e delle condizioni di trasporto imposti da uno Stato membro a favore di una o più categorie sociali particolari dovevano fare oggetto di compensazioni.

– Il regolamento (CEE) n. 1191/69 [19] conteneva la medesima previsione agli articoli 1, paragrafo 4, e 9. Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, «[g]li oneri gravanti sulle imprese di trasporto in conseguenza del mantenimento degli obblighi di cui al paragrafo 2 e dell'applicazione dei prezzi e delle condizioni di trasporto di cui al paragrafo 3 [imposti da uno Stato membro a favore di una o più categorie sociali particolari], formano oggetto di compensazioni determinate in base a metodi comuni indicati nel presente regolamento» [20].

– Ai sensi del regolamento n. 1191/69, l'obbligo tariffario per il cui costo il vettore doveva essere compensato era quello che soddisfaceva la duplice condizione di introdurre misure tariffarie «particolari» per alcune categorie di passeggeri e di essere in contrasto con l'interesse commerciale dell'impresa [21].

[15] L'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 1370/2007 menziona specificamente la «*compensazione (...) a fronte dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico*».

[16] Ai sensi dell'articolo 2, lettera g), del regolamento n. 1370/2007, la compensazione si identifica con «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».

[17] A norma dell'articolo 2, lettera f), del regolamento n. 1370/2007, si considera come tale 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».

[18] Decisione del 13 maggio 1965, relativa all'armonizzazione di alcune disposizioni che incidono sulla concorrenza nel settore dei trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili (GU 1965, L 88, pag. 1500).

[19] Regolamento del Consiglio, del 26 giugno 1969, relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile (GU 1969, L 156, pag. 1).

[20] La riforma operata dal regolamento (CEE) n. 1893/91 del Consiglio, del 20 giugno 1991, che modifica il regolamento n. 1191/69 (GU 1991, L 169, pag. 1), pur sopprimendo l'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento n. 1191/69, aveva mantenuto l'articolo 9, di modo che permaneva la compensazione degli oneri gravanti sulle imprese in conseguenza dell'applicazione ai trasporti di passeggeri di prezzi e condizioni imposti nell'interesse di una o più categorie sociali particolari.

[21] L'obbligo di compensazione non si estendeva quindi alle «misure generali di politica dei prezzi» né alle «misure adottate in materia di prezzi e di condizioni generali di trasporto per l'organizzazione del mercato dei trasporti o di una parte di questo». V. sentenza del 27 novembre 1973, Nederlandse Spoorwegen (36/73, EU:C:1973:130, punti da 11 a 13).

41. Il principio della compensazione degli oneri derivanti dagli obblighi di servizio pubblico è attualmente concretizzato in varie disposizioni del regolamento n. 1370/2007:

– l'articolo 3, paragrafo 2, si esprime in termini imperativi: «[l]'autorità competente compensa» gli obblighi di servizio pubblico imposti unilateralmente dall'autorità pubblica;

– l'articolo 1, paragrafo 1, secondo comma, è altrettanto esplicito laddove menziona «le condizioni alle quali le autorità competenti, allorché impongono (...) obblighi di servizio pubblico, compensano gli operatori di servizio pubblico per i costi sostenuti (...)»;

– l'allegato relativo alle norme applicabili alla compensazione prende in considerazione, al punto 3, gli effetti finanziari quantificabili sulle reti dell'operatore «per evitare (...) assenza di compensazione»;

– il nuovo articolo 2 bis, paragrafo 2,[22] menziona «[l]e specifiche degli obblighi di servizio pubblico e la *collegata compensazione* dell'effetto finanziario netto degli obblighi di servizio pubblico».

42. Ne consegue che gli obblighi di servizio pubblico, quando comportano oneri, non determinano un danno economico per gli operatori che devono assolverli: a questi ultimi, ripeto, viene versata una compensazione per i costi derivanti da tali obblighi oppure vengono concessi diritti di esclusiva.

43. Il regolamento n. 1370/2007 non prevede, quindi, che il costo degli obblighi di servizio pubblico stabiliti a favore di alcune categorie di passeggeri debba essere sostenuto unicamente dagli operatori di trasporto (nel qual caso, come affermato dal giudice del rinvio, probabilmente nessuno accetterebbe di fornire il servizio, privo in sé di interesse commerciale).

44. In definitiva, tali obblighi, che possono assumere la forma di un contratto di servizio pubblico o, come nel caso di specie, di una norma generale, devono essere accompagnati da una compensazione economica adeguata o dalla concessione di un diritto di esclusiva.

45. Occorre precisare che le norme generali in materia di tariffe, come quella controversa, non hanno la stessa natura delle norme relative alla sicurezza dei passeggeri, alla tutela dell'ambiente e del lavoro o alla qualità del servizio di trasporto[23]. Il rispetto di queste ultime, dal momento che esse configurano il quadro normativo – diverso da quello tariffario – nel quale viene prestata l'attività, non dà diritto a compensazione.

2. Possibile esclusione della compensazione?

46. L'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), i), del regolamento n. 1370/2007 fa riferimento ai «parametri in base ai quali deve essere calcolata l'*eventuale* compensazione»[24].

47. Tale inciso, di cui il giudice del rinvio chiede l'interpretazione, non deve essere interpretato nel senso che conferisce agli Stati membri la facoltà di concedere o meno la compensazione. Essa riflette semmai la possibilità che, al momento della conclusione di un contratto di servizio

[22] Aggiunto dal regolamento (UE) 2016/2338 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016 (GU 2016, L 354, pag. 22).

[23] Tali norme sono menzionate dal considerando 17 del regolamento n. 1370/2007.

[24] Il corsivo è mio.

pubblico, conformemente all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 1370/2007, «[l]'autorità competente (...) decid[a] di concedere all'operatore che ha scelto un diritto di esclusiva» in alternativa alla compensazione economica.

48. Mentre la «compensazione (...) a fronte dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico», deve essere formalizzata, come richiesto dall'articolo 3, paragrafo 1, in un contratto di servizio pubblico [25], ciò non vale quando l'obbligo di fissare tariffe massime sia imposto da «norme generali» (articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 1370/2007).

49. Ho già ricordato che in quest'ultimo caso (che è quello del presente procedimento), ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 1370/2007, «[l]'autorità competente *compensa* gli operatori di servizio pubblico (...) per l'effetto finanziario netto, positivo o negativo, sui costi sostenuti e sui ricavi originati dall'assolvimento degli obblighi tariffari stabiliti da norme generali, secondo modalità che impediscano una compensazione eccessiva».

50. Si potrebbe obiettare che, poiché l'obbligo di servizio pubblico grava su tutti i vettori allo stesso modo, non dovrebbe essere necessariamente indennizzabile, in quanto non comporta svantaggi concorrenziali per alcuni a favore di altri.

51. Non credo, tuttavia, che il regolamento n. 1307/2007 avvalori tale tesi.

52. La Corte ha dichiarato che il regolamento n. 1191/69, antecedente di quello attuale, autorizzava «gli Stati membri ad imporre obblighi di servizio pubblico ad un'impresa pubblica incaricata di assicurare il trasporto pubblico di passeggeri in un comune e (…) prevede[va], per gli oneri che deriva[va]no da tali obblighi, la concessione di una compensazione determinata conformemente alle disposizioni di detto regolamento» [26].

53. Il regolamento n. 1370/2007 fornisce un fondamento analogo per confermare tale posizione. Il fatto che nella causa definita dalla sentenza Antrop l'operatore fosse un'impresa pubblica e nel presente procedimento sia un'impresa privata non costituisce un ostacolo [27]. Al contrario, l'imposizione di un oneroso obbligo di servizio pubblico a soggetti privati che svolgono attività commerciali, i quali vengono privati di una parte della remunerazione inerente alla loro attività [28], giustifica l'introduzione di compensazioni per bilanciare gli effetti negativi che potrebbero compromettere la loro competitività sul mercato.

54. È vero che il regolamento n. 1370/2007 si preoccupa che non vi sia una compensazione eccessiva, che costituirebbe un aiuto di Stato, aspetto di cui mi occuperò più avanti. Per tale motivo esso stabilisce una serie di meccanismi di contenimento [29], ma non consente che siano imposti obblighi di servizio pubblico senza compensazione come quello controverso nel caso di specie.

[25] V. comunicazione della Commissione sugli orientamenti interpretativi concernenti il regolamento (CE) n. 1370/2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia (GU 2014, C 92, pag. 1) (in prosieguo: la «comunicazione della Commissione»), punto 2.2.3, secondo paragrafo.

[26] Sentenza del 7 maggio 2009, Antrop e a. (C-504/07, EU:C:2009:290; in prosieguo: la «sentenza Antrop», punto 21).

[27] Ai sensi del considerando 12 del regolamento n. 1370/2007, «[s]otto il profilo del diritto comunitario è irrilevante che i servizi di trasporto pubblico di passeggeri siano prestati da imprese pubbliche o da imprese private».

[28] Il governo estone e la Lux Express Estonia esprimono pareri divergenti riguardo all'incidenza *reale* del provvedimento in termini economici. Ad avviso del governo estone, tale incidenza sarebbe «modesta» (punto 15 delle sue osservazioni), mentre, secondo l'operatore, essa graverebbe notevolmente sul suo fatturato.

[29] Articolo 4, articolo 6 e allegato.

55. La Corte ha esaminato l'intensità delle compensazioni e la loro conformità alle norme in materia di aiuti di Stato [30]. Salvo errore da parte mia, non si è pronunciata su una normativa nazionale che, nel settore del trasporto di passeggeri, escluda, sic et simpliciter, la compensazione per l'adempimento di obblighi di servizio pubblico, come la normativa ora in esame.

56. Nella sentenza Altmark [31], la Corte ha valutato la legittimità di talune sovvenzioni pubbliche intese a rendere possibile la gestione di servizi di trasporto di linea. Per stabilire se tali sovvenzioni fossero soggette all'articolo 107 TFUE, ha dovuto accertare se esse potessero essere «considerat[e] come una compensazione diretta a rappresentare la contropartita delle prestazioni effettuate dalle imprese beneficiarie per assolvere obblighi di servizio pubblico». [32]

57. La sentenza Altmark presupponeva quindi che l'impresa incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico, chiaramente definiti, avesse diritto a una compensazione (rimborso), il cui ammontare non doveva eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico [33].

58. In tal modo, la sentenza Altmark ha confermato il principio generale (quello della compensazione del vettore a fronte dell'assolvimento di un obbligo di servizio pubblico per esso oneroso), avendo cura al contempo di indicare i presupposti «affinché, in un caso concreto, una siffatta compensazione possa sottrarsi alla qualificazione di aiuto di Stato» [34].

59. La peculiarità della presente controversia consiste, come ho già rilevato, nel fatto che la legge nazionale sopprime la compensazione. In tale contesto si discute se il fornitore del servizio possa esigerla in forza del regolamento n. 1370/2007 nei confronti delle autorità dello Stato membro.

60. A mio avviso, il diritto al compenso per la prestazione dei servizi forniti agli utenti è inscindibile dall'esercizio di un'attività commerciale nel settore del trasporto di passeggeri su strada, quando l'impresa di trasporto non disponga di entrate diverse da quelle tariffarie [35]. Il pagamento di tali servizi sarà a carico degli utenti oppure delle autorità che impongono l'obbligo di trasportarli gratuitamente.

61. Inoltre, la limitazione imposta non incide su «semplici interessi o opportunità di carattere commerciale, il cui carattere aleatorio [sia] inerente alla natura stessa delle attività economiche, bensì su diritti aventi valore patrimoniale da cui deriva, con riguardo all'ordinamento giuridico, una posizione giuridica acquisita che consente l'esercizio autonomo di tali diritti da parte e a favore del loro titolare» [36].

30 Sentenza Antrop, punto 23: «l'art. 73 CE introduce nel settore dei trasporti una deroga alle norme generali applicabili agli aiuti di Stato, disponendo che gli aiuti che soddisfano le esigenze di coordinamento dei trasporti o che corrispondono al rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio sono compatibili con il Trattato».

31 Sentenza del 24 luglio 2003, Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415; in prosieguo: la «sentenza Altmark»).

32 Ibidem, punto 87.

33 Le condizioni di cui alla sentenza Altmark sembrano avere ispirato la formulazione di alcune disposizioni del regolamento n. 1370/2007.

34 Sentenza Altmark, punto 88.

35 La Lux Express Estonia sottolinea (punto 3 delle sue osservazioni) che la sua unica fonte di entrate è la vendita di biglietti, in quanto essa non riceve sovvenzioni dallo Stato. Afferma inoltre (punto 28 di dette osservazioni) di non beneficiare neppure di altri elementi di compensazione, quale la concessione di diritti di esclusiva.

36 Sentenza del 3 settembre 2015, Inuit Tapiriit Kanatami e a./Commissione (C-398/13 P, EU:C:2015:535, punto 60). Questione diversa è, come ho anticipato, il modo in cui tale diritto viene quantificato in ciascun caso. Alcuni degli obblighi imposti (ad esempio, quello relativo ai bambini piccoli che non occupano posti) potrebbero non avere effetti negativi sui conti dell'operatore.

62. Di conseguenza, l'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), i), del regolamento n. 1370/2007 non consente di evitare una compensazione adeguata in un caso come quello di specie.

C. Sulla terza questione pregiudiziale

63. Con la terza questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede se l'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento n. 1370/2007 consenta di escludere dall'ambito di applicazione di detto regolamento le norme generali che fissano le tariffe massime per categorie di passeggeri diverse da quelle indicate in tale disposizione [37].

64. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento n. 1370/2007, gli Stati membri possono escludere dall'ambito di applicazione di tale regolamento «le norme generali relative alla compensazione finanziaria per gli obblighi di servizio pubblico che fissano le tariffe massime per scolari, studenti, apprendisti e persone a mobilità ridotta».

65. Siffatta possibilità è subordinata alla circostanza che lo Stato membro notifichi alla Commissione dette norme generali, fornendo «informazioni complete sulla misura adottata e, in particolare, sui dettagli del metodo di calcolo».

66. Anche la disciplina precedente, contenuta nel regolamento n. 1191/69 [38], contemplava un'opzione analoga, applicabile alle imprese la cui attività fosse limitata esclusivamente alla fornitura di servizi urbani, extraurbani o regionali.

67. Orbene, come in altri casi già esaminati dalla Corte [39], neppure in questo ricorrono le condizioni di cui all'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento n. 1370/2007, se ci si attiene alle informazioni fornite dalla decisione di rinvio e alle osservazioni delle parti intervenute nel procedimento pregiudiziale.

68. Alla luce di tali informazioni e osservazioni, nulla indica che la Repubblica di Estonia abbia manifestato la volontà di escludere le sue norme generali (relative alle tariffe massime applicabili ad alcune categorie di persone) dall'ambito di applicazione del regolamento n. 1370/2007, né che le abbia notificate alla Commissione.

69. Date tali circostanze, la terza questione pregiudiziale riveste più che altro carattere ipotetico (ed è pertanto irricevibile), in quanto nella controversia in esame non ricorre il presupposto di fatto dal quale dipende l'applicazione dell'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento n. 1370/2007.

[37] Nell'elenco dei beneficiari di cui all'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento n. 1370/2007 (scolari, studenti, apprendisti e persone a mobilità ridotta) si potrebbero includere, per analogia, le categorie di cui all'articolo 34 dell'ÜTS. Quest'ultimo menziona i bambini in età prescolare oltre ad altre persone, minorenni o maggiorenni, affette da disabilità. Come affermato dal governo estone (punto 41 delle sue osservazioni), le norme generali che stabiliscono tariffe massime per categorie di passeggeri analoghe a quelle del menzionato articolo 3, paragrafo 3, dovrebbero rientrare nell'ambito di applicazione di quest'ultimo, per i medesimi motivi di interesse generale.

[38] Articolo 1, paragrafo 1, secondo comma, nella versione introdotta dal regolamento n. 1893/91.

[39] Sentenza del 3 aprile 2014, CTP (da C-516/12 a C-518/12, EU:C:2014:220), punto 20: «nulla negli atti presentati alla Corte suggerisce che la Repubblica italiana si sia avvalsa della facoltà, prevista dall'articolo 1, paragrafo 1, secondo comma, del n. 1191/69, di escludere dal campo di applicazione del medesimo le imprese la cui attività è limitata esclusivamente alla fornitura di servizi urbani, extraurbani o regionali. Conseguentemente, le disposizioni di tale regolamento sono pienamente applicabili ai procedimenti principali e la questione pregiudiziale dev'essere esaminata alla luce di tali disposizioni». V. altresì sentenza Antrop, punto 17.

70. Ad ogni modo, la facoltà di escludere siffatte norme generali dall'ambito di applicazione del regolamento n. 1370/2007 non consente agli Stati membri di ignorare le prescrizioni di altre norme e principi del diritto dell'Unione. Ritengo che non occorra dilungarsi su questo punto, dato che, come ho già rilevato, la Repubblica di Estonia non si è avvalsa della suddetta facoltà.

D. Sulla quarta questione pregiudiziale

71. La quarta questione pregiudiziale viene sollevata «[q]ualora il regolamento n. 1370/2007 non sia, nel caso di specie, applicabile». In tale ipotesi, il giudice del rinvio chiede se il riconoscimento di una compensazione possa fondarsi anche su un altro atto dell'Unione, quale la Carta.

72. Non è necessario rispondere a tale questione, dato che il regolamento n. 1370/2007 si applica alla controversia e definisce il regime applicabile alle compensazioni relative agli obblighi di servizio pubblico imposti mediante norme generali.

73. Pertanto, non occorre fare riferimento alla Carta per fornire copertura giuridica alle compensazioni sulle quali verte la presente controversia.

74. La Carta potrebbe essere utilizzata come strumento ermeneutico in considerazione del fatto che, come ammesso dal governo estone, l'articolo 34 dell'ÜTS comporta una limitazione dei diritti fondamentali degli operatori di trasporti. Detto governo ripete a più riprese [40] che tale disposizione non limita *in misura eccessiva* la libertà d'impresa [41] e il diritto di proprietà, ammettendo quindi che tale limitazione esiste.

75. Le limitazioni dei diritti fondamentali possono essere ammesse se rispettano le disposizioni dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta [42]. Per i settori nei quali l'Unione europea esercita le proprie competenze, come quello del trasporto di passeggeri su strada, l'equilibrio tra il riconoscimento del diritto fondamentale e le limitazioni ammissibili (basate su obiettivi legittimi di interesse generale) in forza del suddetto articolo della Carta è determinato dal legislatore dell'Unione [43].

76. L'equilibrio è ottenuto, per quanto riguarda le compensazioni dovute per gli obblighi di servizio pubblico nel settore del trasporto di passeggeri su strada, mediante le disposizioni del regolamento n. 1370/2007.

E. Sulla quinta questione pregiudiziale

77. Il giudice del rinvio chiede «[q]uali condizioni debba soddisfare la compensazione eventualmente da riconoscersi al vettore per soddisfare le disposizioni in materia di aiuti di Stato».

40 V. nota 12 delle presenti conclusioni.

41 Dal momento che viene imposto al vettore «un obbligo idoneo ad incidere sulla sua attività economica», entrano in gioco il diritto alla libertà d'impresa, tutelato ai sensi dell'articolo 16 della Carta [v. sentenza del 15 settembre 2016, Mc Fadden (C-484/14, EU:C:2016:689, punto 82], nonché il diritto di proprietà.

42 Sentenza del 21 maggio 2019, Commissione/Ungheria (Usufrutti su terreni agricoli) (C-235/17, EU:C:2019:432), punto 88: «secondo [l'articolo 52, paragrafo 1, della Carta] possono essere apportate limitazioni all'esercizio dei diritti sanciti da quest'ultima, purché tali limitazioni siano previste dalla legge, rispettino il contenuto essenziale di detti diritti e, nel rispetto del principio di proporzionalità, siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui».

43 Fatto salvo, ovviamente, il controllo da parte della Corte in ordine alla validità delle norme del diritto derivato dell'Unione.

78. Formulato in questi termini, l'interrogativo appare simile a una richiesta di parere, più che a una vera e propria questione pregiudiziale con la quale si chieda l'interpretazione di specifiche disposizioni del diritto dell'Unione che incidono sulla controversia.

79. La risposta deve necessariamente porsi allo stesso livello di astrazione, limitandosi a ricordare quanto segue.

– Ai sensi dell'articolo 93 TFUE, che fa parte del titolo VI («Trasporti»), «[s]ono compatibili con i trattati gli aiuti (...) corrispondenti al rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio».

– L'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 1370/2007 dispone che l'autorità competente «compensa gli operatori di servizio pubblico (...) per l'effetto finanziario netto, positivo o negativo, sui costi sostenuti e sui ricavi originati dall'assolvimento degli obblighi tariffari stabiliti da norme generali, secondo modalità che impediscano una compensazione eccessiva».

– Tale compensazione deve essere conforme alle disposizioni degli articoli 4 e 6 nonché dell'allegato del regolamento n. 1370/2007. Detto allegato contiene le norme applicabili alla compensazione per i casi indicati all'articolo 6, paragrafo 1 (obblighi di servizio pubblico imposti mediante norme generali) affinché essa non risulti eccessiva [44].

– Nella misura in cui le compensazioni per l'adempimento degli obblighi tariffari imposti in forza di norme generali sono erogate conformemente al regolamento n. 1370/2007, esse sono compatibili con il mercato interno e non sono soggette all'obbligo di notifica preventiva alla Commissione [45].

– Solo qualora risultasse eccessiva, rispetto ai parametri di calcolo previsti dalle disposizioni sopra citate, la compensazione potrebbe configurare un aiuto di Stato, che lo Stato membro dovrebbe notificare alla Commissione ai sensi dell'articolo 108 TFUE [46].

– Infine, si dovrà tenere conto dei criteri elaborati dalla Corte nella sentenza Altmark [47] per discernere se sussista un aiuto di Stato a norma dell'articolo 107 TFUE. Deve intendersi come tale quello che procura un vantaggio, e non quello strettamente compensativo. Gli «aiuti di Stato» ai sensi dell'articolo 107 non si identificano con quelli meramente compensativi dell'adempimento di obblighi di diritto pubblico [48].

80. Il compito di *applicare* tali criteri alla controversia va oltre quello di *interpretare* il diritto dell'Unione, che l'articolo 267 TFUE assegna alla Corte. Spetta quindi al giudice del rinvio stabilire se, nel presente procedimento, l'importo della compensazione debba essere quantificato nel lucro cessante che può avere subito l'impresa di trasporti, calcolato in funzione del prezzo base del

[44] La compensazione non deve collocare l'operatore in una posizione più favorevole rispetto a quella dei suoi concorrenti sul mercato. Pertanto, ai sensi del punto 2 dell'allegato del regolamento n. 1370/2007, l'effetto finanziario è valutato «mettendo a confronto la situazione in cui l'obbligo del servizio pubblico è assolto con la situazione che sarebbe esistita qualora l'obbligo non fosse stato assolto». Qualora venga superato il limite dell'effetto finanziario netto, la parte eccedente costituisce un aiuto di Stato.

[45] Comunicazione della Commissione, punto 2.4.1: «Nel caso del trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia e strada, e a condizione che le compensazioni per tali servizi [siano] erogate in conformità al regolamento (CE) n. 1370/2007, dette compensazioni sono ritenute compatibili con il mercato interno e non sono soggette all'obbligo di notifica preventiva di cui all'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE in conformità all'articolo 9, paragrafo 1, del citato regolamento».

[46] Ibidem, punto 2.2.4.

[47] Ibidem, punto 2.4.1: «[p]er non configurarsi come aiuto di Stato, tale compensazione deve rispettare le quattro condizioni enunciate dalla Corte di giustizia nella sentenza Altmark».

[48] Sentenza Altmark, punto 87.

biglietto o di altri parametri che esso ritenga adeguati. Le disposizioni dell'allegato del regolamento n. 1370/2007, richiamate dal giudice a quo nella parte finale della decisione di rinvio, gli forniscono indicazioni per assolvere tale compito.

V. Conclusione

81. Alla luce di quanto precede, suggerisco alla Corte di rispondere al Tallinna Halduskohus (Tribunale amministrativo di Tallinn, Estonia) nei seguenti termini:

«1) Gli articoli 2, lettera e), e 3, paragrafo 2, del regolamento 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, devono essere interpretati nel senso che configura un obbligo di servizio pubblico la norma generale che impone a tutte le imprese che erogano servizi di linea di trasporto di passeggeri su strada a trasportare gratuitamente determinate categorie di passeggeri.

2) L'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), i), del regolamento n. 1370/2007 non consente di evitare, mediante una legge nazionale, il pagamento al vettore della compensazione dovuta per tale obbligo di servizio pubblico.

3) Conformemente all'articolo 3 paragrafo 3, del regolamento n. 1370/2007, uno Stato membro può escludere dall'ambito di applicazione di detto regolamento le norme generali relative alla compensazione finanziaria per gli obblighi di servizio pubblico che fissano le tariffe massime per alcune categorie di passeggeri, notificandole alla Commissione insieme alle informazioni complete sul provvedimento.

4) Le compensazioni dovute per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico devono essere conformi alle disposizioni degli articoli 4 e 6 nonché dell'allegato del regolamento n. 1370/2007. Se le compensazioni per l'assolvimento degli obblighi tariffari imposti in forza di norme generali sono erogate conformemente al regolamento n. 1370/2007, non sono considerate aiuti di Stato, sono compatibili con il mercato interno e non sono soggette all'obbligo di notifica preventiva alla Commissione».