possano quindi rifiutare l'indennità per gli svantaggi puramente temporanei od occasionali, tali da poter essere compensati a lunga scadenza o eliminati mediante modifica dei metodi di gestione.

3. In caso di parziale soppressione degli obblighi inerenti alla prestazione di un pubblico servizio, il calcolo dell' indennità dovuta ad un'impresa di trasporto va effettuato suddividendo le spese generali fra le attività di trasporto per le quali è stato confermato il carattere di servizio pubblico e le altre, tenendo conto delle caratteristiche e dell'entità delle attività in questione.
La semplice facoltà dell'impresa di trasporto di sopprimere determinate attività, a causa del venir meno del loro carattere di servizio pubblico, non implica che sia lecito il riporto di tutte le spese generali sulle attività che non possono venir soppresse; questo riporto è consentito soltanto in caso di effettiva soppressione di una determinata attività.

Nel procedimento 36-73,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dalla Sezione del contenzioso amministrativo del consiglio di Stato dei Paesi Bassi, nella causa dinanzi ad essa pendente tra

NV NEDERLANDSE SPOORWEGEN (ferrovie olandesi), con sede in Utrecht,

e

MINISTRO OLANDESE DEI TRASPORTI E DELLE ACQUE,

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 2, 4, 5 e 10 del regolamento del Consiglio 26 giugno 1969 n. 1191, relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovie, su strada e per via navigabile,

LA CORTE,

composta dai signori: R. Lecourt, presidente; A. M. Donner e M. Sørensen, presidenti di Sezione; R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore (relatore), H. Kutscher, C. Ó Dálaigh e A. J. Mackenzie Stuart, giudici;

avvocato generale: H. Mayras,
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I — Gli antefatti ed il procedimento

Gli antefatti e le varie fasi del procedimento si possono riassumere come segue:

Con decisione 13 maggio 1965, relativa all'armonizzazione di alcune disposizioni che incidono sulla concorrenza nel settore dei trasporti ferroviari, su strada e per via navigabile (GU 24.5.1965, n. 88, pag. 1500), il Consiglio della Comunità economica europea decideva, fra l'altro, per quanto riguarda l'intervento degli Stati, che gli obblighi incombenti alle imprese che svolgono la funzione di pubblico servizio di trasporto potevano essere mantenuti soltanto se si fossero rivelati indispensabili a garantire il buon funzionamento di adeguati servizi di trasporto ed a condizione che l'onere relativo fosse equamente compensato.

Con il regolamento 26 giugno 1969 n. 1191, 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 28 giugno 1969, n. L 156, pag. 1), il Consiglio, fra l'altro, autorizzava le autorità competenti degli Stati membri ad esentare da taluni obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico le imprese di trasporto che ne avessero fatto domanda, ove tali obblighi comportassero determinati svantaggi economici; le autorità nazionali, qualora l'obbligo connesso con il pubblico servizio fosse stato mantenuto totalmente o parzialmente, avrebbero dovuto concedere un'indennità all'impresa vincolata, indennità calcolata secondo metodi comuni definiti nel regolamento.

Prendendo spunto dall'art. 2 del regolamento n. 1191/69, le ferrovie olandesi, con nota 16 giugno 1970, chiedevano al segretario di Stato ai trasporti ed alle acque la dispensa da tutti i loro obblighi inerenti la caratteristica di pubblico servizio, cioè dall'obbligo di esercizio, dall'obbligo di trasporto e dal vincolo tariffario per tutti i trasporti di passeggeri sulle linee ferroviarie la cui gestione era loro stata affidata in concessione.

A conclusione di una nutrita corrispondenza, il ministro dei trasporti e delle acque, in data 30 dicembre 1971, emanava un decreto (n. V-1/071130), in virtù del quale, onde garantire adeguati servizi di trasporto, si confermavano, per l'intera rete olandese, gli obblighi di esercizio e di trasporto cui erano soggette le ferrovie olandesi per quanto riguarda il trasporto dei passeggeri, e si fissava in 230 760 931 fiorini, per l'anno 1972, l'indennità concessa alla società per gli oneri inerenti al mantenimento di tali obblighi di servizio pubblico.

Con nota 29 giugno 1970, le ferrovie olandesi chiedevano al segretario di Stato ai trasporti ed alle acque di essere dispensate dagli obblighi loro incombenti in quanto servizio pubblico, cioè dall'obbligo di esercizio, di trasporto e dal vincolo tariffario, per tutti i trasporti di merce per ferrovia, di cui erano concessionarie. In particolare il 24 giugno 1970, esse avevano già richiesto l'esenzione dagli obblighi di esercizio e di trasporto per il trasporto ferroviario delle merci a carichi completi.

In data 30 dicembre 1971, il ministro dei trasporti e delle acque emanava un decreto (n. V-1/071128) in cui si stabiliva di sopprimere, per l'intera rete, a decorrere dal 1° gennaio 1972, gli obblighi di esercizio e di trasporto incombenti alla società per quanto riguardava il trasporto ferroviario delle merci a carichi completi.

In pari data, il 30 dicembre 1971, il ministro dei trasporti e delle acque indirizzava alla società delle ferrovie olandesi una lettera (n. V-1/071127), contenente tra l'altro alcune decisioni sui trasporti a collettame e sul trasporto di merci a grande velocità; in questa lettera il ministro diceva che, in linea di massima, non sarebbe sussistito alcun vincolo tariffario ai sensi del regolamento n. 1191/69.

Il 28 gennaio 1972, con tre ricorsi distinti, le ferrovie olandesi hanno impugnato le decisioni adottate con i decreti, e con la lettera 30 dicembre 1971 del ministro dei trasporti e delle acque, innanzi alla sezione del contenzioso amministrativo del consiglio di Stato dei Paesi Bassi.

Quest'ultima, autorizzata con regio decreto 26 gennaio 1973, in data 28 febbraio 1973 ha deliberato di sottoporre alla Corte di giustizia, in conformità a quanto dispone l'art. 177, terzo comma, del trattato CEE, le seguenti questioni pregiudiziali:

1. Se l'atteggiamento, assunto dal ministro dei trasporti e delle acque in questo procedimento, atteggiamento che è in armonia coi provvedimenti impugnati e secondo il quale per l'attrice non si può parlare di obbligo tariffario ai sensi del regolamento (CEE) del Consiglio 26 giugno 1969, n. 1191, sia basato sull'erronea interpretazione dell'art. 2, in particolare del n. 5, di detto regolamento.

2. Se gli artt. 4 e 5 dello stesso regolamento vadano intesi nel senso che si può parlare di svantaggi economici solo se questi si estendono su un lungo periodo, in ogni caso superiore ad un anno.

3. Se il decreto del ministro dei trasporti e delle acque 30 dicembre 1971, n. V-1/071130, nella parte in cui per determinare la compensazione, parte dall'equivalenza del trasporto di persone e del trasporto di cose — fermi restando gli obblighi di esercizio e di trasporto a carico dell'attrice per quanto riguarda le persone, mentre gli stessi obblighi vengono meno per quanto riguarda le cose — sia in armonia con l'art. 10 del regolamento.

Il provvedimento della sezione del contenzioso amministrativo del consiglio di Stato dei Paesi Bassi è pervenuto in cancelleria il 2 marzo 1973.

A norma dell'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia, allegato al trattato CEE, sono state presentate osservazioni scritte, il 7 giugno 1973 dalle ferrovie olandesi, attrici nella causa di merito, il 13 giugno dalla Commissione delle Comunità europee ed in pari data dal ministro dei Paesi Bassi per i trasporti e per le acque, convenuto nella causa di merito. Osservazioni complementari sono state depositate l'8 ottobre 1973 dalla Commissione, il 12 ottobre dall'attrice nella causa di merito ed il 22 ottobre dalla parte convenuta nella causa di merito.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

La parti nella causa di merito e la Commissione hanno presentato le loro osservazioni orali all'udienza del 9 ottobre 1973.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 7 novembre 1973.

Nel procedimento innanzi alla Corte, le ferrovie olandesi erano rappresentate dall'avvocato B. H. ter Kuile, del foro dell'Aia, il ministro dei trasporti e delle acque dall'avvocato E. Droogleever Fortuijn, del foro dell'Aia, e la Commissione dal suo consigliere giuridico, sig. R. Baeyens.

II — Osservazioni presentate alla Corte

Le osservazioni scritte ed orali presentate alla Corte si possono riassumere come segue:

A — Sulla prima questione

Le ferrovie olandesi, attrici nella causa di merito, fanno osservare che, per la pronunzia sulla causa di merito, è necessario accertare se gli obblighi ad essa incombenti, a norma degli artt. 28 e segg. della legge olandese 9 aprile 1875 sulle ferrovie, vadano intesi come vincoli tariffari a norma dell'art. 2, n. 5, del regolamento n. 1191/69; nell'affermativa si pone il problema del se, in ottemperanza all'art. 6, n. 5 del regolamento, le ferrovie olandesi non siano dispensate dal vincolo tariffario a decorrere dal primo gennaio 1972, per il fatto che il ministro dei trasporti non ha addottato una decisione nei termini previsti all'art. 6, n. 3 del regolamento.

In proposito, è opportuno sottolineare che l'art. 2, n. 5, del regolamento n. 1191/69 prevede, in effetti, due categorie di vincoli tariffari: il primo consistente nell'obbligo d'applicare prezzi stabiliti od omologati dalla pubblica autorità, che per l'impresa sono antieconomici; il secondo relativo ai prezzi stabiliti od omologati dalla pubblica autorità, sia imposti direttamente, sia confermati mediante il rifiuto di modificare speciali provvedimenti tariffari, soprattutto per determinate categorie di viaggiatori, per determinate categorie di prodotti o per talune linee. Questo duplice vincolo tariffario è stato imposto alla ferrovie olandesi in virtù dell'art. 28 e seguenti della legge sulle ferrovie.

Poiché il trasporto di passeggeri per ferrovia si effettua nell'ambito di un obbligo di esercizio e di trasporto, confermato, per l'intera rete olandese, con il decreto del ministro dei trasporti 30 dicembre 1971, la politica tariffaria in questo settore viene decisa sostanzialmente dalle autorità governative, che in questo campo non si ispirano solo a principi di gestione commerciale, ma anche a considerazioni di natura politica, sociale ed economica. Per quel che riguarda il trasporto di passeggeri, le ferrovie olandesi sono indiscutibilmente soggette ad un vincolo tariffario, ai sensi del regolamento n. 1191/69.

In ogni caso, gli obblighi imposti dalla Società in virtù degli artt. 28 e seguenti della legge sulle ferrovie vanno intesi come vincoli tariffari ai sensi dell'art. 2, n. 5 del regolamento, per il solo fatto che il ministro dei trasporti può opporsi alla omologazione delle tariffe modificate secondo le esigenze commerciali della società; questa constatazione ha valore per il trasporto sia dei passeggeri che delle merci.

Il ministro dei Paesi Bassi per i trasporti e le acque, convenuto nella causa di merito, sostiene che, a termini dell'art. 2, n. 5, primo comma, del regolamento n. 1191/69, sussiste vincolo tariffario solo se sussistono contemporaneamente i seguenti presupposti:

— l'impresa di trasporto è vincolata a praticare prezzi determinati;

— questi prezzi sono stabiliti od omologati dalle pubbliche autorità;

— sono antieconomici per l'impresa;

— sono imposti o devono essere praticati a seguito della mancata autorizzazione a modificare speciali provvedimenti tariffari.

Questa definizione, che non viene scalfita dal secondo capoverso della stessa disposizione, non comprende, certamente, ogni tipo di vincolo tariffario che può venir imposto alle imprese di trasporto; il consiglio lo ha sancito esplicitamente in una dichiarazione interpretativa registrata nel processo verbale della riunione tenuta dallo stesso consiglio il 26 giugno 1969.

Un vincolo tariffario, ai sensi del regolamento, sussiste se sussistono contemporaneamente tutti i presupposti di cui all' art. 2, n. 5, 1° comma; il regolamento contempla un solo tipo di vincolo tariffario.

Il fatto che, a norma dell'art. 28 della legge olandese sulle ferrovie, le tariffe per il trasporto di merci e di passeggeri devono essere omologate dal ministro dei trasporti, impone un obbligo di trasportare, ai sensi dell'art. 2, n. 4, del rego-

lamento, ma non costituisce un vincolo tariffario. Il ravvisare un vincolo tariffario nel fatto che un'impresa debba applicare tariffe omologate dalla pubblica autorità, è incompatibile con l'art. 2, n. 5 del regolamento; la norma prescrive che il prezzo deve essere antieconomico e che si deve trattare di provvedimenti tariffari particolari.

Il vincolo di trasporto presuppone la semplice imposizione alla impresa di trasportare a prezzi determinati, vincolo che la obbliga ad agire in perdita; è irrilevante l'autorità che ha stabilito le tariffe. Il vincolo tariffario, invece, comporta per l'impresa l'impegno ad applicare prezzi stabiliti od omologati dalle pubbliche autorità; non ha alcuna relazione con l'obbligo di trasporto ai sensi del regolamento l'accertare se i prezzi sono stabiliti dall'imprenditore o sottoposti alla omologazione da parte delle pubbliche autorità o stabiliti dalle stesse pubbliche autorità, su proposta o meno dell'impresa; al contrario le modalità di fissazione dei prezzi e il tipo di autorità competente a fissare i prezzi, sono elementi che permettono di stabilire se vi è un vincolo tariffario ai sensi del regolamento.

In definitiva, è opportuno prendere atto che gli autori del regolamento n. 1191/69 hanno chiaramente definito il vincolo tariffario rispetto all'obbligo di trasporto, e che sussiste vincolo tariffario ai sensi del regolamento allorché sussistono i presupposti di cui all'art. 2, n. 5, 1° comma, e ogniqualvolta il secondo capoverso della stessa disposizione non trova applicazione.

La *Commissione delle Comunità europee* sostiene che l'art. 28 della legge olandese sui trasporti ferroviari, secondo cui le tariffe passeggeri e merci sono soggette a ratifica da parte del ministro dei trasporti e delle acque, non costituisce un vincolo tariffario ai sensi dell'art. 2, n. 5, del regolamento n. 1191/69. Il vincolo tariffario, ai sensi dell'art. 2, n. 5, primo comma, sussiste se: i prezzi stabiliti od omologati dalle pubbliche autorità sono antieconomici per l'impresa, inoltre tali prezzi devono costituire «misure tariffarie particolari». Il secondo capoverso della stessa disposizione specifica che non costituiscono vincolo tariffario gli obblighi derivanti «da 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»; ora, l'omologazione prevista dall'art. 28 della legge olandese deve, in linea di principio, essere considerata come una «misura d'organizzazione del mercato dei trasporti».

B — Sulla seconda questione

Le ferrovie olandesi osservano che, nella causa di merito, è rilevante accertare entro quali limiti gli obblighi che ad esse incombono come servizio pubblico, per determinati tipi di trasporto di merci, in particolare per i trasporti a grande velocità e per il trasporto a collettame, siano stati mantenuti, soppressi o lasciati venir meno. Questo problema implica il quesito del se il regolamento n. 1191/69 contempli soltanto gli obblighi di servizio pubblico che comportano svantaggi economici a lungo termine oppure sia anche applicabile agli svantaggi economici subiti in un periodo di tempo limitato ad un solo anno; in questo secondo caso, non essendosi pronunciato il ministro, anteriormente al 1° gennaio 1972, sulla richiesta di abolizione di ogni obbligo di pubblico servizio, tali obblighi sono venuti meno con il 1° gennaio 1972 e le ferrovie sono esenti da qualsiasi vincolo nei confronti degli utenti.

Quanto alla questione di cui trattasi, è opportuno tener presente che, secondo il preambolo al regolamento n. 1191/69, il sistema annuale di bilancio ha ripercussioni sulle indennità spettanti alle imprese di trasporto per gli oneri che scaturiscono dal mantenimento di uno o più obblighi di servizio pubblico; l'art. 13, n. 1, del regolamento, dispone che l'importo di questa indennità sia fissato in anticipo, per un periodo minimo di un anno. A termini dell'art. 5, n. 1, 2° comma, gli svantaggi economici, ai sensi dello stesso regolamento, possono estendersi per un lasso di tempo superiore ad un anno; in conformità all'art. 13, n. 1, la compensa-

zione di questi svantaggi può anche essere prevista per un lasso di tempo superiore ad un anno. Poiché l'indennità può essere concessa sia per un anno, sia per un periodo più lungo, non vi è motivo di negare che costituisca uno svantaggio economico, ai sensi del regolamento, quello che ha una durata limitata ad un anno, per il quale in linea di massima l'indennità è dovuta (per un anno).

L'art. 5, n. 1, 2° comma, prevede che gli svantaggi economici che si protraggono per un lasso di tempo superiore ad un anno, siano commisurati sulla base di un consuntivo degli svantaggi economici annui. Né questo elemento, né la struttura complessiva del regolamento escludono che degli svantaggi economici possano limitarsi ad un periodo di un anno soltanto e, per questo motivo, conferire un diritto all'indennità. Il regolamento non intende affatto privare del diritto ad indennità un'impresa che subisce o ha subito, soltanto per un anno, — a causa dell'imposizione o del mantenimento di uno o più obblighi come servizio pubblico — svantaggi economici ai sensi dell'art. 5, n. 1, primo e secondo comma. Poiché l'indennità può essere concessa anno per anno, senza che ciò costituisca un obbligo, lo stesso principio deve valere per gli svantaggi economici che ne costituiscono il presupposto.

D'altronde, la nozione di «svantaggi economici a lungo termine» è molto vaga: un biennio è sufficiente per l'attribuzione dell'indennità o si deve tener conto di un arco di tempo minimo di tre o quattro anni?

Il ministro dei trasporti fa osservare che se un obbligo di servizio pubblico, imposto dalle pubbliche autorità, implica che un'impresa non può cessare le attività antieconomiche, il deficit registrato durante un solo esercizio annuale non autorizza l'azienda ad astenersi illico et immediate dall'attività passiva. Se è possibile giungere ad un saldo attivo estendendo il calcolo economico su diversi anni, questa cessazione è addirittura in contrasto con l'interesse della impresa; anzi si deve proseguire l'attività se le previsioni delle perdite materiali ab origine possono venir controbilanciate da previsioni di utili futuri. Il fine del regolamento n. 1191/69 non è quello di far beneficiare una impresa di trasporto d'una indennità per svantaggi economici puramente transitori.

La riconferma di un obbligo di servizio pubblico per un anno, può tuttavia conferire un diritto a indennità. Questo può accadere nell'ipotesi in cui l'interesse commerciale dell'impresa renda inevitabile l'immediata cessazione dell'attività, mentre l'autorità competente chiede che sia proseguita per ancora un anno. In una siffatta ipotesi, gli svantaggi economici non possono evidentemente essere determinati sulla base delle spese inerenti un passivo prevedibile a lunga scadenza, in particolare per il calcolo delle spese non si può prendere in considerazione il fattore interessi né l'ammortamento onde tener conto della sostituzione di beni strumentali durevoli, salvo il caso, eccezionale, in cui questa sostituzione sia inevitabile, anche per un periodo di un anno.

La *Commissione* richiama l'attenzione sul fatto che, a norma dell'art. 5, n. 1, 2° comma, del regolamento n. 1191/69, la determinazione degli svantaggi economici connessi ad un obbligo di esercizio o di trasporto si effettua «sulla base di un consuntivo, se del caso attualizzato, degli svantaggi economici annui . . .». Il consuntivo deve comprendere in genere gli introiti e le spese d'un servizio, ripartiti su una base di più anni e deve tener conto della durata dell'uso degli impianti e dei materiali necessari all'esercizio in questione. Un aggiornamento del consuntivo diviene necessario nel caso in cui non si debba considerare l'andamento sull'arco di vari anni, come ad esempio nel caso in cui l'impresa ha la certezza che gli obblighi di pubblico servizio verrano meno dopo un anno. L'art. 5, n. 1 del regolamento n. 1191/69 non esclude affatto che gli svantaggi economici derivanti dagli obblighi di servizio pubblico possano essere provati, dall'impresa di trasporti interessata, assumendo come periodo di riferimento un solo anno.

C — Sulla terza questione

Le ferrovie dei Paesi Bassi fanno osservare che la conferma dei loro obblighi di servizio pubblico per il trasporto di passeggeri, allorché nello stesso tempo l'obbligo è stato abolito per il trasporto di cose, induce ad interpellare la Corte sulla questione del se l'importo dell'indennità dovuta alla Società si debba calcolare considerando il trasporto passeggeri come il ramo di attività cui si devono, in via primaria, imputare le spese (calcolo detto «differenziale») o sulla base dell'equivalenza del trasporto passeggeri e del trasporto merci.

Per il calcolo dell'importo della compensazione si deve tener conto, da una parte delle «spese specifiche» dei trasporti passeggeri e dei trasporti merci, e dall'altra parte, delle «spese comuni» relative ai due tipi di trasporto. Le spese specifiche sono quelle inerenti un solo tipo di trasporto; spese che — qualora merci e passeggeri vengano trasportati sulla stessa rete o su una parte di essa — verrebbero meno sopprimendo uno dei due servizi. Le spese specifiche vanno imputate al tipo di trasporto a favore del quale esse sono state effettuate. Le spese comuni sono quelle che gravano comunque sull'impresa, prescindendo dalle spese specifiche, cioè sono inscindibili dall' esercizio del trasporto per ferrovia, anche se limitato ad un solo tipo.

Dovendo stabilire il quantum dell'indennità, in applicazione della IV sezione del regolamento n. 1191/69, sorge la questione del se le spese comuni debbano essere imputate ad ambedue i tipi di trasporto o ad uno solo di questi.

In proposito, è opportuno tener conto del fatto che il trasporto di passeggeri è l'attività principale della NV Nederlandse Spoorwegen, il trasporto delle cose una attività accessoria, subordinata, meno importante. Le autorità olandesi hanno confermato a carico della società gli obblighi di servizio pubblico per il trasporto passeggeri, mentre li hanno aboliti per il trasporto merci. Poiché nella fattispecie si deve continuare ad effettuare il trasporto dei passeggeri, dichiarato servizio pubblico, mentre si può sopprimere il trasporto merci, che non è servizio pubblico, è opportuno ricorrere al metodo differenziale per calcolare le spese per il trasporto merci; per questo tipo di trasporto, quindi, si devono prendere in considerazione solo le spese specifiche. Il trasporto dei passeggeri costituisce il ramo di attività cui vanno imputate le spese, quindi nel periodo considerato anche le spese cosiddette «comuni» vengono a gravare interamente sul trasporto passeggeri. L'eventuale abolizione del trasporto merci è irrilevante sotto il profilo delle spese comuni, che vanno di pari passo con l'esercizio del trasporto passeggeri, che non può venir abolito.

Secondo il metodo di calcolo fissato all' art. 10, n. 1, 1° comma, del regolamento n. 1191/69, l'indennità per gli oneri finanziari sostenuti dalla NV Nederlandse Spoorwegen per far fronte agli obblighi inerenti il servizio pubblico per il trasporto passeggeri deve corrispondere alla differenza tra la diminuzione delle spese specifiche per il trasporto passeggeri e delle spese comuni, e la diminuzione degli introiti per il trasporto passeggeri conseguente alla soppressione degli obblighi di esercizio e di trasporto nel periodo considerato.

Lo stesso accadrebbe se gli svantaggi economici fossero calcolati secondo le modalità di cui all'art. 10, n. 1, 2° comma, poiché le spese specifiche inerenti il trasporto passeggeri e le spese comuni vanno considerate come oneri imputabili al ramo di attività dell'impresa soggetto all'obbligo come servizio pubblico.

Il calcolo integrale, che ripartisce le spese comuni tra i due tipi di trasporto, sarebbe ammissibile soltanto nell'ipotesi in cui obblighi come servizio pubblico siano imposti o mantenuti per entrambe le categorie. Se invece, gli obblighi come servizio pubblico permangono soltanto per un tipo di trasporto, le spese comuni devono imputarsi interamente al tipo di trasporto che, essendo considerato servizio pubblico, rimarrà inevitabilmente in esercizio durante il periodo considerato; nella fattispecie, il trasporto delle persone costituisce dunque il ramo di attività

cui devono, in via primaria, essere imputati i costi.

Il calcolo differenziale è comune nella gestione commerciale; esso non conduce affatto ad una incompleta determinazione delle spese, poiché le spese comuni sono incluse nei costi dell'attività principale che ha maggiormente tratto vantaggio dagli investimenti. Il calcolo differenziale non provoca alcuna distorsione della concorrenza a danno degli altri sistemi di trasporto: l'inclusione delle spese specifiche del trasporto merci nelle tariffe praticate implica che nel calcolo si è tenuto conto delle spese inerenti l'infrastruttura propria di questo trasporto; in effetti, d'altronde, attualmente esiste una distorsione a danno del trasporto per ferrovia, giacché i trasporti per via navigabile e su strada non sono soggetti ad alcun onere o a una minima parte degli oneri infrastrutturali.

È opportuno quindi risolvere la terza questione nel senso che il decreto del ministro dei trasporti è incompatibile con una corretta interpretazione dell'art. 10 del regolamento n. 1191/69, per il fatto che, sebbene esso confermi l'obbligo di esercizio e di trasporto nel settore viaggiatori, mentre lo sopprime per le merci, presuppone una equivalenza tra i due servizi per il calcolo dell'indennità.

Il ministro dei trasporti ritiene che l'importo dell'indennità di cui trattasi può determinarsi secondo due metodi. Il metodo dell'«equivalenza» è diretto ad una ripartizione proporzionale delle spese miste, riguardanti cioè diversi prodotti, in quanto tra di essi sussista un nesso causale. Dal canto suo, il metodo di imputazione delle spese essenzialmente ad un certo ramo d'attività (cioè il cosiddetto calcolo «differenziale») parte dal presupposto che un genere di attività si deve svolgere comunque, mentre la seconda è una semplice attività accessoria, atta a pareggiare le spese specifiche che vi sono connesse; questo metodo ha senso soltanto nell'ipotesi di un supplemento incidentale ad una produzione già esistente, senza che si tenga conto delle caratteristiche dell'azienda. Esso trova applicazione soltanto nel caso in cui l'obbligo di servizio pubblico permanga solo su di una parte limitatamente esigua dell'intero esercizio, quindi nell'ipotesi di un prodotto accessorio. È evidente che ciò non si verifica per il trasporto per ferrovia delle merci.

La sezione IV del regolamento n. 1191/69 relativa ai metodi comuni d'indennità, va esaminata unitamente alla sezione II, relativa ai principi comuni per la soppressione od il mantenimento degli obblighi di servizio pubblico; in particolare, i due sistemi di indennizzo di cui all'art. 10, n. 1, hanno un nesso diretto con la alternativa di cui all'art. 5, n. 1, 1° e 3° comma.

Dal testo dell'art. 5, n. 1, 3° comma, emerge che, trattandosi di trasporto di notevole importanza, il regolamento prescrive che sia fatta una suddivisione dei costi complessivi, per determinare gli svantaggi economici che implicano il mantenimento dell'obbligo e la relativa indennità. Questa ipotesi è quella prevista dall'art. 10, n. 1, 2° capoverso, a norma del quale l'entità dell'indennizzo è pari alla differenza fra i costi imputabili alla parte dell'attività della impresa sulla quale incombe l'obbligo di servizio pubblico e l'introito corrispondente. È anche vero che il regolamento non risolve il problema della suddivisione delle spese comuni.

La tesi sostenuta dalle ferrovie olandesi è basata su di una finzione; in realtà il trasporto delle merci non viene sospeso ed, in queste condizioni, non si può imputare al solo trasporto di passeggeri la totalità delle spese d'infrastruttura. In caso contrario, il trasporto per ferrovia delle merci potrebbe effettuarsi a prezzi eccessivamente bassi e concorrenziali, il che provocherebbe perturbazioni nella concorrenza con gli altri tipi di trasporto.

Secondo la *Commissione,* la causa di merito verte, ai sensi dell'articolo 5, n. 1, 3° comma, del regolamento n. 1191/69, su obblighi di esercizio o di trasporto relativi ad una o più categorie di trasporti passeggeri o merci su una rete ferroviaria. La valutazione degli oneri va fatta quindi a norma dell'art. 5, n. 1, 3°, 4° e 5° comma; l'importo della compensazio-

ne va determinato in conformità all'art. 10, n. 1, 2° comma.

Non essendovi più alcun obbligo di esercizio e di trasporto per quanto riguarda le merci, gli oneri esistenti non possono però venir totalmente imputati al solo trasporto passeggeri; questo modo di calcolare l'importo della compensazione si potrebbe ammettere soltanto se il trasporto delle cose fosse stato effettivamente soppresso.

Per determinare gli svantaggi economici nel caso di mantenimento del trasporto merci, si deve fare una suddivisione dei costi complessivi fra le varie categorie di traffico. L'importo della compensazione va quindi determinato imputando alla parte dell'attività dell'impresa considerata servizio pubblico, oltre alle spese direttamente imputabili, una parte proporzionale delle spese complessive, comuni ad ambedue i tipi di trasporto.

L'imputazione alla sola categoria riconosciuta servizio pubblico di tutte le spese comuni, sarebbe in contrasto con la decisione del Consiglio 13 maggio 1965, relativa all'armonizzazione di alcune disposizioni che incidono sulla concorrenza nel settore dei trasporti: invece di contribuire all'abolizione delle «distorsioni della concorrenza» con la soppressione degli obblighi di servizio pubblico o la neutralizzazione dei loro effetti, questo metodo creerebbe, a vantaggio del sistema di trasporto favorito da un calcolo incompleto delle spese che esso comporta, una nuova distorsione in relazione agli altri sistemi di trasporto, nei quali le tariffe sono stabilite tenendo conto di tutti gli elementi di spesa.

In diritto

1 Con provvedimento 28 febbraio 1973, adottato in base al regio decreto 26 gennaio 1973, pervenuto in cancelleria il 2 marzo 1973, la sezione del contenzioso amministrativo del consiglio di Stato dei Paesi Bassi ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, diverse questioni relative all'interpretazione del regolamento (CEE) del Consiglio 26 giugno 1969, n. 1191/69, 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 28 giugno 1969, n. L 156, pag. 1).

2 Dal provvedimento di rinvio si desume che dette questioni sono sorte nell'ambito di una controversia vertente sui provvedimenti del ministro dei trasporti, adottati in esito alla domanda della società delle ferrovie olandesi, attrice nella causa di merito, di essere dispensata da tutti gli obblighi inerenti l'indole di servizio pubblico, imposti dal detto regolamento, per quanto riguarda sia il trasporto passeggeri, che le diverse forme di trasporto delle merci.

Sulla prima questione

3 Con la prima questione si pone il problema del se l'atteggiamento assunto dal ministro dei trasporti, secondo cui per l'attrice non sussiste vincolo tariffario, ai sensi del regolamento n. 1191/69, sia basato sull'erronea interpretazione dell'art. 2, ed in particolare del n. 5 di detto regolamento.

4 La soluzione alla questione così formulata appare indispensabile al giudice nazionale per determinare la rèciproca posizione giuridica delle parti, nel procedimento amministrativo promosso a norma della sezione II ed, in particolare, degli artt. 4 e 6 del regolamento n. 1191/69.

5 A questo proposito, l'attrice nella causa di merito, osserva che essa è vincolata da un «obbligo tariffario», ai sensi del regolamento n. 1191/69, per effetto dell'art. 28 della legge olandese sulle ferrovie che dispone, in generale, che le tariffe per il trasporto passeggeri e merci devono venir approvate dal ministro dei trasporti.

6 Le richieste respinte con i provvedimenti impugnati miravano a far dispensare dagli obblighi l'attrice nella causa di merito.

7 Il ministro dei trasporti non si è pronunziato su questa richiesta, quindi l'attrice si considera dispensata dall'obbligo in questione, giacché le autorità competenti non hanno adottato, nei termini stabiliti, alcun provvedimento a norma dell'art. 6, n. 5, del regolamento.

8 Il ministro dei trasporti, invece, ritenendo che le disposizioni dell'art. 28 della legge sulle ferrovie non istituiscano un vincolo tariffario, ai sensi del regolamento n. 1191/69, rileva che non era necessario, da parte sua, pronunziarsi sull'istanza proposta dall'attrice nella causa di merito, almeno nei limiti in cui l'istanza si riferisce ad un preteso vincolo tariffario.

9 Da quanto precede è evidente che la questione di interpretazione sollevata dal giudice a quo mira a far stabilire se, sotto il profilo dell'art. 2, n. 5, del rego-

lamento n. 1191/69, si possa ravvisare un vincolo tariffario nell'obbligo generale, imposto ope legis ai trasportatori, di far omologare le loro tariffe dalla pubblica autorità.

10 L'art. 2, n. 5, del regolamento definisce il vincolo tariffario come «l'obbligo per le imprese di trasporto di applicare prezzi stabiliti od omologati dalle pubbliche autorità, in contrasto con l'interesse commerciale dell'impresa e derivanti dall'imposizione o dal rifiuto di modificare misure tariffarie particolari, soprattutto per talune categorie di viaggiatori, per talune categorie di prodotti o per talune relazioni».

11 In virtù di questa disposizione, il vincolo tariffario è contraddistinto non soltanto dal fatto che i prezzi di trasporto sono stabiliti od omologati dalle pubbliche autorità, ma inoltre dalla duplice condizione, cumulativa, che si tratti di provvedimenti tariffari «particolari», che riguardano determinate categorie di passeggeri o di prodotti, o determinate relazioni, e che, per di più, risultino antieconomiche per l'impresa.

12 Questa interpretazione trova conferma nell'art. 2, 6° comma, il quale precisa che non costituiscono vincoli tariffari le «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».

13 Un obbligo generale, imposto dalla legge ed avente valore erga omnes, in base al quale le tariffe di trasporto devono venir omologate da parte della pubblica autorità, non può essere considerato di per sé sufficiente a costituire vincolo tariffario ai sensi della citata disposizione.

Sulla seconda questione

14 Con la seconda questione si pone il problema del se gli artt. 4 e 5 del regolamento n. 1191/69 vadano intesi nel senso che si può parlare di «svantaggi economici» come previsto dal regolamento, solo se questi si estendono su un lungo periodo, in ogni caso per un periodo superiore ad un anno.

15 La questione è sorta in relazione ad una domanda dell'attrice nella causa di merito, la quale, a norma del regolamento n. 1191/69, ha chiesto un'indennità per il periodo di un anno (il 1972) per il passivo che il suo bilancio avrebbe registrato a causa dell'obbligo di pubblico servizio relativo al trasporto di merci a collettame, in considerazione del fatto che, l'anno successivo, del servizio è stata incaricata un'altra impresa.

16 Secondo il parere dell'attrice, il regolamento ammetterebbe che, per gli svantaggi economici calcolati sull'arco anche di un solo anno, si possa ottenere l'indennità prevista dal regolamento.

17 Il ministro dei trasporti, da parte sua, senza escludere che gli svantaggi economici possono essere rilevati sulla base di un solo esercizio annuale, esige tuttavia che, di regola, tale pregiudizio venga provato in base ad un arco di tempo maggiore.

18 L'indennità per gli svantaggi economici calcolati sulla base di un solo anno potrebbe in effetti venir concessa soltanto se gli svantaggi sono di indole strutturale, ma non per passività semplicemente temporanee, libera restando comunque la pubblica autorità competente di tener conto dei miglioramenti nei metodi di esercizio con cui si sarebbe potuto ovviare all'inconveniente.

19 Gli artt. 4 e 5 del regolamento n. 1191/69, che hanno la funzione di definire la nozione di «svantaggi economici» e di determinare i presupposti, non escludono, in linea di massima, che questi svantaggi possano manifestarsi nel periodo di un solo anno.

20 Queste disposizioni, tuttavia, non escludono nemmeno che le autorità competenti degli Stati membri abbiano la facoltà di tener conto della situazione economica di una impresa di trasporto nel suo complesso e dei metodi di gestione di cui quest'ultima si avvale.

21 Non si potrebbe quindi negare, a dette autorità, la competenza a prendere in esame le cause del passivo registrato dalle imprese di trasporto e la facoltà di rifiutare l'indennità nei casi in cui gli svantaggi si manifestino come puramente temporanei od occasionali, e quindi atti ad essere compensati a più lungo termine oppure eliminati mediante una modifica nei sistemi di gestione.

22 Una tale facoltà è d'altronde espressamente prevista da talune disposizioni del regolamento, in particolare dall'art. 5, n. 1, ultimo capoverso, secondo cui gli svantaggi economici vengono determinati in considerazione delle ripercussioni dell'obbligo «sul complesso dell'attività dell'impresa» e dall'art. 7, a termini del quale la decisione di mantenere un obbligo di servizio pubblico può essere subordinata «a condizioni atte a migliorare il rendimento delle prestazioni soggette all'obbligo in questione».

Sulla terza questione

23 Con la terza questione si chiede se sia compatibile con l'art. 10 del regolamento n. 1191/69, il provvedimento del ministro dei trasporti che conferma gli obblighi di esercizio e di trasporto per il movimento passeggeri, pur se, per determinare l'indennità, parte dall'equivalenza del trasporto passeggeri e del trasporto merci, mentre gli obblighi di servizio pubblico sono stati aboliti per il trasporto merci.

24 Dal fascicolo si desume che la causa di merito verte sull'imputazione, ai fini del calcolo dell'indennità spettante a seguito della riconferma di determinati obblighi di servizio pubblico, dei «costi complessivi», ai sensi del regolamento, sostenuti dall'impresa costretta a continuare a far fronte agli obblighi di servizio pubblico per il trasporto passeggeri, mentre sono stati soppressi quelli relativi a trasporto merci.

25 L'attrice nella causa di merito osserva in proposito che, in una siffatta situazione, queste spese dovrebbero essere imputate essenzialmente al ramo di attività che continua ad essere considerato servizio pubblico.

26 Il ministro dei trasporti, invece, sostiene che le spese di cui trattasi devono essere ripartite tra le diverse categorie di trasporto, ed imputate proporzionalmente a ciascuna di esse.

27 A termini dell'art. 5, n. 1, terzo comma, del regolamento n. 1191/69, in caso di soppressione parziale degli obblighi di esercizio o di trasporto, la valutazione degli oneri che vengono meno con il venir meno dell'obbligo, deve

essere fatta sulla base di una suddivisione delle spese totali, gravanti sull' impresa per effetto della gestione dei trasporti, tra i vari tipi di trasporto effettuati.

28 L'art. 10, n. 1, 2° comma, a sua volta prevede che il calcolo delle spese imputabili al ramo d'attività dell'impresa considerato servizio pubblico, venga effettuato suddividendo le spese totali dell'impresa tra i vari rami d'attività.

29 Da questa disposizioni risulta evidente che, per il caso in cui il carattere di pubblico servizio sia riconosciuto solo per una parte delle attività di trasporto svolte dall'impresa, il regolamento contempla una ripartizione delle spese complessive tra tutte le attività svolte dalla impresa.

30 La semplice possibilità, per un impresa di trasporto, di sopprimere determinate attività a causa del venir meno degli obblighi di servizio pubblico, non consente il riporto di tutte le «spese complessive» sulle attività che non possono venir soppresse, giacché questo riporto è consentito soltanto in caso di effettiva soppressione delle attività che non costituiscono un pubblico servizio.

31 Il regolamento fissa solo il principio della «suddivisione» delle spese complessive, ma non determina, tuttavia, le modalità per la ripartizione delle spese generali tra le varie attività di trasporto.

32 Si devono quindi considerare in armonia con il regolamento tutte le modalità di suddivisione che corrispondano alle caratteristiche ed alla entità delle attività di trasporto di cui trattasi, senza esclusione dei procedimenti di ripartizione forfettaria.

Sulle spese

33 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, che ha presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione.

34 Nei confronti delle parti, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato nel corso della causa pendente dinanzi alla sezione del contenzioso amministrativo del consiglio di Stato dei Paesi Bassi, cui spetta quindi di pronunciarsi sulle spese.

Per questi motivi,

letti gli atti di causa,
sentita la relazione del giudice relatore,
sentite le osservazioni orali delle parti nella causa di merito e della Commissione delle Comunità europee,
sentite le conclusioni dell'avvocato generale,
visto il trattato istitutivo della Comunità economica europea, in ispecie l'art. 177,
visto il regolamento del Consiglio (CEE) 26 giugno 1969, n. 1191, 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,
visto il protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della Comunità economica europea, in ispecie l'art. 20,
visto il regolamento di procedura della Corte di giustizia delle Comunità europee,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni deferitele dalla sezione del contenzioso amministrativo del consiglio di Stato dei Paesi Bassi, con provvedimento 28 febbraio 1973, afferma per diritto:

1° L'art. 2, n. 5, del regolamento n. 1191/69, va interpretato nel senso che un obbligo generale, imposto per legge, di far omologare dalla pubblica autorità tariffe di trasporto, non può essere considerato, di per sé, sufficiente a costituire un vincolo tariffario ai sensi del regolamento.

2° Gli artt. 4 e 5 del regolamento n. 1191/69, senza escludere che degli «svantaggi economici», ai sensi dello stesso regolamento, possano manifestarsi nell'arco di un solo anno, non escludono neppure che gli Stati membri possano valutare detti svantaggi nell'ambito della situazione economica generale di una impresa di trasporto, vista nell' arco di vari anni, e rifiutare l'indennità per gli svantaggi che risultino puramente temporanei od occasionali.

3° L'art. 10 del regolamento n. 1191/69 va interpretato nel senso che, in caso di abolizione parziale degli obblighi di servizio pubblico, è necessario suddividere i «costi complessivi» ai sensi del regolamento, tra le attività di trasporto considerate servizio pubblico e le altre, tenendo conto delle caratteristiche e dell'entità delle attività in questione. Il regolamento non esclude, a questo fine, l'applicazione dei procedimenti di ripartizione forfettaria.

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars
Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 27 novembre 1973.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
R. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE HENRI MAYRAS DEL 7 NOVEMBRE 1973 [1]

Signor Presidente,
Signori Giudici,

Introduzione

L'art. 74 del trattato che istituisce la Comunità economica europea ha enunciato il principio di una politica comune dei trasporti. Tale politica deve essere realizzata, secondo la procedura indicata all' art. 75, dal Consiglio, cui spetta di stabilire le norme da applicarsi ai trasporti internazionali da o per uno Stato membro, o in transito sul territorio di uno o più Stati membri.

Il Consiglio determina altresì le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro e prende, in generale, ogni altra disposizione utile.

L'art. 77 riguarda invece il regime delle sovvenzioni nel settore dei trasporti, il quale — come è noto — fruisce tradizionalmente di aiuti o sovvenzioni da parte degli Stati o di enti pubblici. Ora, in forza dell'art. 92, tali sovvenzioni sono in linea di principio, salvo deroghe contemplate dal trattato, incompatibili col mercato comune. L'art. 77 intende precisamente derogare al suddetto principio, autorizzando gli Stati a corrispondere alle imprese di trasporto determinate sovvenzioni richieste dalle necessità del coordinamento dei trasporti ovvero inte-

1 — Traduzione dal francese.