Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

22 maggio 2025*

«Rinvio pregiudiziale – Trasporti ferroviari – Direttiva 2012/34/UE – Imposizione dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria – Fissazione, calcolo e riscossione dei canoni – Articolo 29 – Deroghe ai principi di imposizione dei canoni – Articolo 32 – Coefficienti di maggiorazione – Modalità di calcolo e di pubblicazione – Articolo 56 – Funzioni dell'organismo di regolamentazione – Procedura di approvazione dei coefficienti di maggiorazione prevista dal diritto nazionale – Presupposti»

Nella causa C-538/23,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Bundesverwaltungsgericht (Tribunale amministrativo federale, Austria), con decisione del 21 agosto 2023, pervenuta in cancelleria il 22 agosto 2023, nel procedimento

ÖBB-Infrastruktur AG,

WESTbahn Management GmbH

contro

Schienen-Control Kommission

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da K. Jürimäe, presidente di sezione, K. Lenaerts, presidente della Corte, facente funzione di giudice della Seconda Sezione, M. Gavalec, Z. Csehi (relatore) e F. Schalin, giudici,

avvocato generale: T. Ćapeta

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

– per la ÖBB-Infrastruktur AG, da K. Retter, Rechtsanwalt;

– per la WESTbahn Management GmbH, da E. Lichtenberger, Rechtsanwalt;

* Lingua processuale: il tedesco.

– per la Schienen-Control Kommission, da R. Streller, presidente;

– per il governo austriaco, da A. Posch, J. Schmoll e G. Kunnert, in qualità di agenti;

– per il governo dei Paesi Bassi, da E.M.M. Besselink e M.K. Bulterman, in qualità di agenti;

– per il governo polacco, da B. Majczyna, in qualità di agente;

– per il governo norvegese, da T. Aalia e G.G. Mostuen, in qualità di agenti;

– per la Commissione europea, da P. Messina ed E. Schmidt, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocata generale, presentate all'udienza del 7 novembre 2024,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La presente domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 8, paragrafo 4, e dell'articolo 27, paragrafi 2 e 4, della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (GU 2012, L 343, pag. 32, e rettifica in GU 2020, L 351, pag. 64), come modificata dalla direttiva (UE) 2016/2370 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016 (GU 2016, L 352, pag. 1) (in prosieguo: la «direttiva 2012/34»), in combinato disposto con l'allegato IV di tale direttiva, dell'articolo 31, paragrafo 3, e dell'articolo 32 di detta direttiva, nonché dell'articolo 2, punto 1, del regolamento di esecuzione (UE) 2015/909 della Commissione, del 12 giugno 2015, relativo alle modalità di calcolo dei costi direttamente legati alla prestazione del servizio ferroviario (GU 2015, L 148, pag. 17).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra, da un lato, la ÖBB-Infrastruktur AG (in prosieguo: la «ÖBB-Infra»), principale gestore dell'infrastruttura ferroviaria austriaca, e la WESTbahn Management GmbH (in prosieguo: la «WESTbahn»), un'impresa ferroviaria, e, dall'altro, la Schienen-Control Kommission (commissione di controllo ferroviario, Austria) (in prosieguo: la «SCK») in merito all'approvazione dei coefficienti di maggiorazione delle tariffe dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Direttiva 2012/34

3 I considerando 34, 43 e 70 della direttiva 2012/34 enunciano quanto segue:

«(34) Per garantire la trasparenza e l'accesso non discriminatorio all'infrastruttura ferroviaria e ai servizi negli impianti di servizio per tutte le imprese [ferroviarie], le informazioni necessarie per l'uso dei diritti di accesso dovrebbero essere pubblicate integralmente in un prospetto informativo della rete. Il prospetto informativo della rete dovrebbe essere pubblicato in almeno due lingue ufficiali dell'Unione [europea], in linea con le attuali prassi internazionali.

(...)

(43) Nell'ambito stabilito dagli Stati membri i sistemi di imposizione del canone di utilizzo e di assegnazione della capacità dovrebbero incoraggiare i gestori dell'infrastruttura ferroviaria a ottimizzare l'utilizzo della loro infrastruttura.

(…)

(70) Il livello generale di recupero dei costi attraverso l'imposizione dei canoni di utilizzo dell'infrastruttura incide sul livello dei contributi statali. Gli Stati membri possono prevedere diversi livelli di recupero generale dei costi. È opportuno tuttavia che ogni sistema di imposizione dei canoni di utilizzo dell'infrastruttura consenta un livello di traffico che sia in grado di pagare almeno il costo supplementare che impone come conseguenza del suo utilizzo della rete ferroviaria».

4 L'articolo 3 di detta direttiva, rubricato «Definizioni», prevede quanto segue:

«Ai fini della presente direttiva si intende per:

1) "impresa ferroviaria", qualsiasi impresa pubblica o privata titolare di una licenza ai sensi della presente direttiva e la cui attività principale consiste nella prestazione di servizi per il trasporto di merci e/o di persone per ferrovia e che garantisce obbligatoriamente la trazione; sono comprese anche le imprese che forniscono solo la trazione;

2) "gestore dell'infrastruttura", qualsiasi organismo o impresa responsabili dell'esercizio, della manutenzione e del rinnovo dell'infrastruttura ferroviaria di una rete nonché della partecipazione al suo sviluppo come stabilito dallo Stato membro nell'ambito della sua politica generale sullo sviluppo e sul finanziamento dell'infrastruttura;

(...)

19) “richiedente”, un’impresa ferroviaria o un gruppo internazionale di imprese ferroviarie o altre persone fisiche o giuridiche, quali le autorità competenti di cui al regolamento (CE) n. 1370/2007 [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70 (GU 2007, L 315, pag. 1)], nonché i caricatori, gli spedizionieri e gli operatori di trasporti combinati con un interesse di pubblico servizio o commerciale ad acquisire capacità di infrastruttura;

(...)

26) “prospetto informativo della rete”, un documento in cui sono precisati in dettaglio le regole generali, le scadenze, le procedure e i criteri relativi ai sistemi di imposizione dei canoni e di assegnazione della capacità e che contiene anche ogni altra informazione necessaria per presentare richieste di capacità di infrastruttura;

(...)».

5 L’articolo 4 di detta direttiva, intitolato «Indipendenza delle imprese ferroviarie e dei gestori dell’infrastruttura», così dispone:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché, in materia di gestione, di amministrazione e di controllo interno in materia amministrativa, economica e contabile, le imprese ferroviarie direttamente o indirettamente possedute o controllate dagli Stati membri abbiano uno status indipendente in virtù del quale dispongano, in particolare, di un patrimonio, di un bilancio e di una contabilità distinti da quelli dello Stato.

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

6 L’articolo 8 della medesima direttiva, intitolato «Finanziamento del gestore dell’infrastruttura», al paragrafo 4, primo comma, prevede quanto segue:

«Gli Stati membri assicurano che il conto profitti e perdite del gestore dell’infrastruttura, in condizioni normali di attività e nell’arco di un periodo ragionevole non superiore a cinque anni, presenti almeno un equilibrio tra, da un lato, il gettito dei canoni per l’utilizzo dell’infrastruttura, le eccedenze provenienti da altre attività commerciali, le entrate non rimborsabili da fonti private e i contributi statali, compresi, se del caso, i pagamenti anticipati concessi dallo Stato, e, dall’altro, i costi di infrastruttura».

7 L’articolo 27 della direttiva 2012/34, intitolato «Prospetto informativo della rete», ai paragrafi 2 e 4 enuncia quanto segue:

«2. Il prospetto informativo della rete descrive le caratteristiche dell’infrastruttura disponibile per le imprese ferroviarie e contiene informazioni sulle condizioni di accesso all’infrastruttura ferroviaria in questione. Il prospetto informativo contiene, inoltre, le informazioni sulle condizioni di accesso agli impianti di servizio connessi alla rete del gestore dell’infrastruttura e di fornitura dei relativi servizi o indica un sito [I]nternet in cui tali informazioni sono disponibili gratuitamente in formato elettronico. Il contenuto del prospetto informativo della rete è illustrato nell’allegato IV.

(...)

4. Il prospetto informativo della rete è pubblicato almeno quattro mesi prima della scadenza del termine per la presentazione delle richieste di capacità di infrastruttura».

8 L'articolo 29 di tale direttiva, intitolato «Fissazione, calcolo e riscossione dei canoni», al paragrafo 1 dispone quanto segue:

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

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

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

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

(...)».

9 L'articolo 31 di detta direttiva, intitolato «Principi di imposizione dei canoni», al paragrafo 3 prevede quanto segue:

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

Anteriormente a[l] 16 giugno 2015, la Commissione [europea] adotta misure che stabiliscono le modalità applicabili al calcolo del costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario. Tali atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura d'esame di cui all'articolo 62, paragrafo 3.

Il gestore dell'infrastruttura può decidere di adeguarsi gradualmente a tali modalità durante un periodo non superiore a quattro anni dall'entrata in vigore di detti atti di esecuzione».

10 L'articolo 32 della medesima direttiva, intitolato «Deroghe ai principi di imposizione dei canoni», ai paragrafi 1 e 6 è formulato come segue:

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

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

Prima di approvare l'applicazione di tali coefficienti di maggiorazione, gli Stati membri assicurano che i gestori dell'infrastruttura ne valutino la pertinenza per specifici segmenti di mercato, prendendo in considerazione almeno i binomi elencati nell'allegato VI, punto 1, e scegliendo quelli pertinenti. L'elenco dei segmenti di mercato definiti dai gestori dell'infrastruttura contiene

almeno i tre segmenti seguenti: servizi merci, servizi passeggeri nel quadro di un contratto di servizio pubblico e altri servizi passeggeri.

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

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

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

(...)

6. Se un gestore di infrastruttura intende modificare gli elementi essenziali del sistema di imposizione dei canoni di cui al paragrafo 1 del presente articolo deve renderli pubblici con almeno tre mesi di anticipo rispetto al termine per la pubblicazione del prospetto informativo della rete a norma dell'articolo 27, paragrafo 4».

11 L'articolo 56 della direttiva 2012/34, intitolato «Funzioni dell'organismo di regolamentazione», ai paragrafi 1, 2, 6, 9 e 10 enuncia quanto segue:

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

a) prospetto informativo della rete nella versione provvisoria e in quella definitiva;

b) criteri in esso contenuti;

c) procedura di assegnazione e relativo esito;

d) sistema di imposizione dei canoni;

e) livello o struttura dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura che è tenuto o può essere tenuto a pagare;

f) accordi per l'accesso di cui agli articoli da 10 a 13;

g) accesso ai servizi e canoni imposti per il loro utilizzo a norma dell'articolo 13;

h) gestione del traffico;

i) programmazione di rinnovo e manutenzione programmata o non programmata;

j) rispetto dei requisiti, inclusi quelli riguardanti i conflitti di interessi di cui all'articolo 2, paragrafo 13, e agli articoli 7, 7 *bis*, 7 *ter*, 7 *quater* e 7 *quinquies*.

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

(...)

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

(...)

9. L'organismo di [regolamentazione] esamina tutti i reclami e, a seconda dei casi, richiede le informazioni pertinenti e avvia consultazioni con tutte le parti interessate entro un mese dal ricevimento del reclamo. Esso decide in merito ai reclami, adotta le misure necessarie per rimediare alla situazione e informa le parti interessate della sua decisione motivata entro un lasso di tempo ragionevole e prestabilito, in ogni caso non superiore a sei settimane dal ricevimento di tutte le informazioni pertinenti. Fatte salve le competenze delle autorità nazionali garanti della concorrenza sui mercati dei servizi ferroviari, ove opportuno l'organismo di [regolamentazione] decide di propria iniziativa in merito a misure adeguate per correggere le discriminazioni contro i richiedenti, le distorsioni del mercato e altri eventuali sviluppi indesiderabili su questi mercati, con particolare riferimento al paragrafo 1, lettere da a) a j).

La decisione dell'organismo di regolamentazione è vincolante per tutte le parti cui è destinata e non è soggetta al controllo di un'altra istanza amministrativa. L'organismo di regolamentazione può imporre il rispetto delle proprie decisioni comminando adeguate sanzioni, anche in forma di ammende.

In caso di ricorso contro un rifiuto di concessione di capacità di infrastruttura o contro le condizioni di una proposta di capacità, l'organismo di regolamentazione può concludere che non è necessario modificare la decisione del gestore dell'infrastruttura o che essa deve essere modificata secondo gli orientamenti precisati dall'organismo stesso.

10. Gli Stati membri provvedono affinché le decisioni dell'organismo di regolamentazione siano soggette a sindacato giurisdizionale. Il ricorso può avere effetto sospensivo sulla decisione dell'organismo di regolamentazione solo quando l'effetto immediato della decisione dell'organismo di regolamentazione può causare danni irrimediabili o manifestamente eccessivi al ricorrente. La presente disposizione lascia impregiudicati i poteri che, ove applicabile, il diritto costituzionale conferisce al giudice investito del ricorso».

12 L'allegato IV della direttiva 2012/34 espone le informazioni contenute nel prospetto informativo della rete di cui all'articolo 27 di tale direttiva.

Regolamento di esecuzione 2015/909

13 L'articolo 2 del regolamento di esecuzione 2015/909, intitolato «Definizioni», prevede quanto segue:

«Ai fini del presente regolamento si intende per:

1) "costo diretto", il costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario;

2) "costo unitario diretto", il costo diretto per treni/km, veicoli/km, tonnellate lorde/km di un treno, o una combinazione di essi;

(...)».

14 Gli articoli 3 e 4 di tale regolamento di esecuzione stabiliscono, ai fini del calcolo dei costi diretti, rispettivamente, i «Costi diretti su base dell'intera rete» e i «Costi non ammissibili».

15 L'articolo 3 di detto regolamento di esecuzione dispone, al paragrafo 1, quanto segue:

«I costi diretti relativi all'intera rete sono calcolati come la differenza tra, da un lato, i costi della prestazione dei servizi del pacchetto minimo di accesso e dell'accesso all'infrastruttura di collegamento agli impianti di servizio e, dall'altro, i costi non ammissibili di cui all'articolo 4».

Diritto austriaco

16 Il Bundesgesetz über Eisenbahnen, Schienenfahrzeuge auf Eisenbahnen und den Verkehr auf Eisenbahnen (Eisenbahngesetz) (legge federale in materia di ferrovie, materiale rotabile ferroviario e traffico ferroviario), del 7 marzo 1957 (BGBl., 60/1957), contiene, a partire dalla sua versione del 27 novembre 2015 (BGBl. I, 137/2015), l'articolo 67d che, ai paragrafi 1 e 6, prevede quanto segue:

«1. Qualora i canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura e le altre entrate derivanti dalla gestione dell'infrastruttura ferroviaria non siano sufficienti a coprire la totalità dei costi, possono essere fissati coefficienti di maggiorazione supplementari sulla base di principi efficaci, trasparenti e non discriminatori, garantendo nel contempo una competitività ottimale dei segmenti del mercato ferroviario. Il livello dei canoni non deve tuttavia precludere l'utilizzo dell'infrastruttura a segmenti del mercato che possono pagare quanto meno il costo direttamente imputabile alla prestazione del servizio ferroviario, più un tasso di rendimento accettabile per il mercato.

(...)

6. La fissazione di coefficienti di maggiorazione supplementari è subordinata all'approvazione della [SCK], che è tenuta a fornire il suo consenso se le condizioni di cui al paragrafo 1 sono soddisfatte. (...)».

17 Il Bundesgesetz zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Österreichischen Bundesbahnen (Bundesbahngesetz) (legge federale attinente alla ristrutturazione dei rapporti giuridici delle ferrovie federali austriache), del 29 dicembre 1992 (BGBl. I, 825/1992), nella versione del 19 agosto 2009 (BGBl. I, 95/2009), all'articolo 42, paragrafo 1, enuncia quanto segue:

«La [ÖBB-Infra] sostiene il costo dell'espletamento della sua funzione. Su domanda della [ÖBB-Infra], lo Stato federale versa a quest'ultima una sovvenzione segnatamente per la gestione dell'infrastruttura ferroviaria e la sua messa a disposizione agli utenti se e fintantoché le entrate che possono essere provenire dagli utenti dell'infrastruttura ferroviaria alle condizioni del mercato in questione non coprano le spese sostenute nell'ambito di una gestione prudente ed efficiente».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

18 La ÖBB-Infra è il principale gestore dell'infrastruttura ferroviaria in Austria. Essa determina e riscuote i canoni per l'utilizzo di tale infrastruttura e pubblica le relative informazioni nel prospetto informativo della rete. Detti canoni sono costituiti, in particolare, dai canoni per i costi diretti dell'utilizzo dell'infrastruttura nonché dai coefficienti di maggiorazione applicati agli stessi canoni. Tali coefficienti di maggiorazione, ai sensi dell'articolo 67d della legge federale in materia di ferrovie, materiale rotabile ferroviario e traffico ferroviario, nella sua versione del 27 novembre 2015, devono essere subordinati all'approvazione della SCK.

19 Il 12 agosto 2016 la ÖBB-Infra ha chiesto alla SCK di approvare coefficienti di maggiorazione dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura per il periodo di vigenza dell'orario di servizio del 2018, ossia il periodo compreso tra il 10 dicembre 2017 e l'8 dicembre 2018. La presente domanda è stata la prima in tal senso da parte della ÖBB-Infra.

20 Con decisione del 12 dicembre 2016 la SCK ha approvato detti coefficienti di maggiorazione. La WESTbahn ha proposto ricorso avverso tale decisione dinanzi al Bundesverwaltungsgericht (Tribunale amministrativo federale, Austria), giudice del rinvio. Quest'ultimo, con sentenza del 5 luglio 2017, ha annullato tale decisione e ha rinviato il caso alla SCK affinché essa adottasse una nuova decisione.

21 Il 18 agosto 2017 la ÖBB-Infra ha chiesto alla SCK di approvare coefficienti di maggiorazione dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura per il periodo di vigenza dell'orario di servizio del 2019, ossia il periodo compreso tra il 9 dicembre 2018 e il 7 dicembre 2019. Tale domanda, con riferimento SCK-17-009, è stata riunita dalla SCK alla procedura SCK-16-012 relativa all'approvazione dei coefficienti di maggiorazione per il periodo di vigenza dell'orario di servizio del 2018.

22 La SCK ha, inoltre, avviato una procedura, con riferimento SCK-18-010, per la verifica dei costi diretti della ÖBB-Infra e ha riunito anch'essa alle sopracitate procedure SCK-16-012 e SCK-17-009.

23 Nel prospetto informativo della rete del 2018, per ciascun segmento di mercato era indicato solo il canone complessivo da pagare per treno-chilometro percorso. Per contro, nel prospetto informativo della rete del 2019, i canoni per i costi diretti e i coefficienti di maggiorazione per ogni treno-chilometro percorso per ciascun segmento di mercato figuravano separatamente così come il canone complessivo da pagare per treno-chilometro percorso, ottenuto sommando i canoni e i coefficienti di maggiorazione.

24 Per quanto riguarda i coefficienti di maggiorazione, i prospetti informativi della rete del 2018 e del 2019 attestavano che la procedura di approvazione di tali coefficienti era ancora pendente. Nel prospetto informativo della rete del 2019 veniva inoltre indicato che, nel caso in cui la decisione definitiva di chiusura di detta procedura fosse stata adottata solo dopo l'inizio del periodo di vigenza dell'orario di servizio, sarebbe stato effettuato, se del caso, un ricalcolo o una compensazione di eventuali canoni riscossi per un importo troppo elevato o troppo basso.

25 Il 24 giugno 2019 la ÖBB-Infra ha chiesto modifiche in merito alle proprie domande relative ai coefficienti di maggiorazione per gli anni 2018 e 2019 per il motivo che, se la SCK avesse fissato, nell'ambito della procedura SCK-18-010, i costi diretti ad un livello inferiore a quello da essa stessa previsto, tali coefficienti di maggiorazione avrebbero dovuto essere fissati ad un livello più elevato al fine di raggiungere l'obiettivo di ricavi stabilito dal Verkehrsministerium (Ministero dei Trasporti, Austria).

26 In tale contesto, il giudice del rinvio rileva che la ÖBB-Infra ha ricevuto sovvenzioni statali per gli anni 2018 e 2019, e che il Ministero dei Trasporti comunica alla ÖBB-Infra, per ciascun periodo di vigenza dell'orario di servizio, l'importo complessivo dei canoni che quest'ultima deve determinare a partire dai canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura, sommati ai coefficienti di maggiorazione. La SCK baserebbe il proprio calcolo dei coefficienti di maggiorazione su tale obiettivo di ricavi.

27 In definitiva, è solo con una decisione del 17 dicembre 2020 che la SCK ha fissato, per i periodi di vigenza dell'orario di servizio del 2018 e del 2019, i canoni relativi ai costi diretti e i coefficienti di maggiorazione, nonché il canone complessivo da pagare per treno-chilometro percorso.

28 La ÖBB-Infra e la WESTbahn hanno proposto ricorso avverso tale decisione dinanzi al giudice del rinvio. La ÖBB-Infra contesta detta decisione chiedendo, in sostanza, coefficienti di maggiorazione più elevati di quelli pubblicati nei prospetti informativi della rete del 2018 e del 2019.

29 In tale contesto, il giudice del rinvio si interroga, in primo luogo, sulla questione se sia possibile che l'approvazione dei coefficienti di maggiorazione dei canoni avvenga dopo la scadenza del periodo di vigenza dell'orario di servizio in questione. In secondo luogo, esso nutre dubbi sull'ordine in cui la pubblicazione di tali coefficienti di maggiorazione nel prospetto informativo della rete e l'approvazione di detti coefficienti di maggiorazione devono avere luogo, nonché, in terzo luogo, sulla portata della pubblicazione richiesta. In quarto luogo, esso chiede se lo Stato membro sia vincolato dall'importo dei coefficienti di maggiorazione dei canoni sottoposti alla sua approvazione. Il giudice del rinvio chiede chiarimenti, in quinto luogo, circa l'eventuale incidenza che potrebbe avere un «obiettivo di ricavi», stabilito dallo Stato membro, sul calcolo di tali coefficienti di maggiorazione.

30 Alla luce di tali circostanze, il Bundesverwaltungsgericht (Tribunale amministrativo federale) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il diritto dell'Unione, in particolare l'articolo 32 della direttiva 2012/34, debba essere interpretato nel senso che l'approvazione da parte dello Stato membro dei coefficienti di maggiorazione deve avvenire *ex ante*, prima dell'inizio (o almeno prima della scadenza) del periodo di vigenza dell'orario di servizio per il quale i coefficienti di maggiorazione sono stati richiesti, o se lo Stato membro possa accordare l'approvazione dei coefficienti di maggiorazione anche *ex post*, dopo la scadenza del periodo di vigenza dell'orario di servizio

di cui trattasi (eventualmente anni dopo). Se l'approvazione dei coefficienti di maggiorazione da parte dello Stato membro ai sensi dell'articolo 32 della direttiva 2012/34 debba essere intesa come approvazione definitiva.

2) Se il diritto dell'Unione, in particolare l'articolo 32, paragrafi 1 e 6, in combinato disposto con l'articolo 27, paragrafo 4, della direttiva 2012/34, debba essere interpretato nel senso che – dal punto di vista temporale – i coefficienti di maggiorazione (in caso di modifica di elementi essenziali) devono anzitutto essere pubblicati nel prospetto informativo della rete (eventualmente con riserva di approvazione) e, solo dopo la pubblicazione, devono essere approvati dallo Stato membro. Se sussista già una modifica di elementi essenziali ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 6, della direttiva 2012/34 qualora venga modificato "solo" il livello dei coefficienti di maggiorazione in relazione al periodo di vigenza dell'orario di servizio dell'anno precedente.

3) (In caso di risposta affermativa alla seconda questione, prima frase) Se il diritto dell'Unione, in particolare l'articolo 32, paragrafi 1 e 6, in combinato disposto con l'articolo 27, paragrafi 2 e 4, della direttiva 2012/34 [e] con l'allegato IV, punto 2, della medesima direttiva, – letto alla luce del principio di trasparenza e di sicurezza della programmazione di cui al considerando 34 della direttiva 2012/34 – debba essere interpretato nel senso che i coefficienti di maggiorazione non possono essere approvati dallo Stato membro se il livello degli stessi non è stato pubblicato nel prospetto informativo della rete per il periodo di vigenza dell'orario di servizio di cui trattasi (per il quale viene richiesta l'approvazione di tali coefficienti di maggiorazione). In detto prospetto informativo della rete è stato invece pubblicato, per ciascun segmento di mercato, solo un canone complessivo per treno-chilometro percorso (come somma dei canoni relativi ai costi direttamente legati alla prestazione del servizio ferroviario ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 3, della direttiva 2012/34 e dei coefficienti di maggiorazione ai sensi dell'articolo 32 della direttiva 2012/34), cosicché le imprese ferroviarie non hanno potuto ricavare da tale prospetto informativo della rete né i canoni basati sul "costo diretto" [ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 3, della direttiva 2012/34 in combinato disposto con l'articolo 2, punto 1, del regolamento di esecuzione 2015/909], né i coefficienti di maggiorazione, per segmento di mercato, ai sensi dell'articolo 32 della direttiva 2012/34.

4) (In caso di risposta affermativa alla seconda questione, prima frase) se il diritto dell'Unione, in particolare l'articolo 32, paragrafi 1 e 6, in combinato disposto con l'articolo 27, paragrafo 4, della direttiva 2012/34 – letto alla luce del principio di trasparenza e di sicurezza della programmazione di cui al considerando 34 della direttiva 2012/34 – debba essere interpretato nel senso che i coefficienti di maggiorazione pubblicati nel prospetto informativo della rete per il periodo di vigenza interessato dell'orario di servizio producono un effetto vincolante ai fini dell'approvazione da parte dello Stato membro. Se da tale effetto vincolante derivi che lo Stato membro non può approvare coefficienti di maggiorazione per segmento di mercato che siano superiori a quelli pubblicati nel relativo prospetto informativo della rete. Oppure, se sussista un effetto vincolante solo nella misura in cui i canoni complessivi approvati (ossia i canoni stabiliti in base al "costo diretto" ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 3, della direttiva 2012/34 in combinato disposto con l'articolo 2, punto 1, del regolamento di esecuzione (UE) 2015/909, sommati ai coefficienti di maggiorazione di cui all'articolo 32 della direttiva 2012/34) non devono superare quelli pubblicati nel prospetto informativo della rete, mentre i coefficienti di maggiorazione in sé possono essere approvati a un livello superiore a quelli pubblicati nel prospetto informativo della rete. Se sussista inoltre un effetto vincolante della domanda di approvazione

originariamente presentata allo Stato membro in relazione al livello dei coefficienti di maggiorazione, e in caso affermativo in che senso (nessuna possibilità di aumento, di riduzione). Se sia contemplata una forma diversa di effetto vincolante.

5) Se il diritto dell'Unione, in particolare l'articolo 32, paragrafo 1, della direttiva 2012/34, debba essere interpretato nel senso che, al fine di determinare se i coefficienti di maggiorazione siano in linea di principio ammissibili (a prescindere dalla sostenibilità per il mercato che deve essere esaminata) – allo scopo, quindi, di coprire interamente i costi del gestore dell'infrastruttura ferroviaria –, non si devono prendere come base le entrate complessive da realizzare indicate dallo Stato membro ("obiettivo di ricavi") al gestore dell'infrastruttura ferroviaria, risultanti dalla somma dei canoni relativi ai costi direttamente legati alla prestazione del servizio ferroviario ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 3, della direttiva 2012/34 e dei coefficienti di maggiorazione ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 1, della direttiva 2012/34, bensì occorre piuttosto individuare e accertare i costi per ottenere la copertura totale al fine di poter stabilire, su tale base, se e in che misura possano eventualmente essere approvati i coefficienti di maggiorazione. Se nell'ambito di tale analisi sull'ammissibilità, in linea di principio, dei coefficienti di maggiorazione (a prescindere dalla sostenibilità per il mercato) occorra prendere in considerazione anche i contributi statali versati dallo Stato membro alla società di gestione dell'infrastruttura ferroviaria; in caso affermativo, in quale forma se ne debba tener conto. Se i contributi statali debbano eventualmente essere detratti dai costi necessari per la copertura totale (oltre ai canoni relativi ai costi direttamente legati alla prestazione del servizio ferroviario). Se in tale contesto il diritto dell'Unione, in particolare l'articolo 32, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 8, paragrafo 4, della direttiva 2012/34, debba essere interpretato nel senso che lo Stato membro, oltre ai canoni relativi ai costi direttamente legati alla prestazione del servizio ferroviario e ai contributi statali da tenere eventualmente in considerazione, debba determinare tutti gli ulteriori profitti della società di gestione dell'infrastruttura ferroviaria provenienti da altre attività economiche e le entrate da fonti private non rimborsabili e tenerne conto nella valutazione dell'ammissibilità dei coefficienti di maggiorazione; in caso affermativo, in quale forma se ne debba tener conto, eventualmente detraendo in pari misura tali voci dai costi necessari per ottenere la piena copertura. Se si debbano includere nella valutazione altri diritti riscossi dalla società di gestione dell'infrastruttura ferroviaria – quali i canoni per l'utilizzo di banchine per viaggiatori ("canoni per le stazioni") e canoni per l'uso del sistema di alimentazione elettrica per la corrente di trazione – e altre voci della contabilità della società di gestione dell'infrastruttura ferroviaria».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

31 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la direttiva 2012/34, in particolare l'articolo 32, debba essere interpretata nel senso che tale direttiva non osta a che uno Stato membro subordini a una procedura di autorizzazione l'applicazione di coefficienti di maggiorazione a dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria determinati dal gestore di tale infrastruttura e se, in caso affermativo, la decisione adottata al termine di tale procedura debba avvenire necessariamente prima dell'inizio del periodo di vigenza dell'orario di servizio per il quale tali coefficienti di maggiorazione sono stati richiesti. Il giudice del rinvio chiede inoltre se a tale approvazione debba essere riconosciuto carattere definitivo.

32 Conformemente all'articolo 32, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 2012/34, ai fini del pieno recupero dei costi da parte del gestore dell'infrastruttura, uno Stato membro può, se il mercato lo consente, applicare coefficienti di maggiorazione in base a principi efficaci, trasparenti e non discriminatori, garantendo nel contempo una competitività ottimale dei segmenti del mercato ferroviario. Il terzo comma di tale articolo 32, paragrafo 1, dispone che, prima di approvare l'applicazione di tali coefficienti di maggiorazione, lo Stato membro assicura che il gestore dell'infrastruttura ne valuti la pertinenza per specifici segmenti di mercato, prendendo in considerazione almeno i binomi elencati nell'allegato VI, punto 1, di tale direttiva e scegliendo quelli pertinenti.

33 Tali coefficienti di maggiorazione si sommano ai canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e degli impianti di servizio, i quali costituiscono un elemento di base del sistema di imposizione dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria, quale disciplinato dalla sezione 2 del capo IV della direttiva 2012/34.

34 Nell'ambito di tale sezione 2, l'articolo 29, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 2012/34 impone agli Stati membri, nell'interesse del buon funzionamento del sistema di imposizione dei canoni per l'utilizzo di tale infrastruttura, di istituire un «quadro per l'imposizione dei canoni», rispettando l'indipendenza di gestione del gestore dell'infrastruttura ferroviaria prevista all'articolo 4 di tale direttiva. L'articolo 29, paragrafo 1, quarto comma, di detta direttiva precisa che tale gestore determina i canoni dovuti per l'utilizzo dell'infrastruttura e procede alla loro riscossione in conformità al quadro stabilito per l'imposizione dei canoni e le relative norme.

35 L'articolo 29, paragrafo 1, della direttiva 2012/34 stabilisce dunque una ripartizione delle competenze tra gli Stati membri e il gestore dell'infrastruttura per quanto riguarda i sistemi di imposizione dei canoni. Infatti, spetta agli Stati membri stabilire un quadro per l'imposizione dei canoni, mentre la determinazione del canone e la sua riscossione incombono, in linea di principio, al gestore dell'infrastruttura (sentenza del 9 settembre 2021, LatRailNet e Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, punto 44 e giurisprudenza citata).

36 Poiché l'articolo 32 di tale direttiva è contenuto nella stessa sezione del capo IV della direttiva 2012/34 in cui figura l'articolo 29 di quest'ultima, quanto affermato nel precedente paragrafo non può non valere anche per la determinazione dei coefficienti di maggiorazione, nonostante il riferimento, effettuato all'articolo 32, paragrafo 1, terzo comma, di tale direttiva, a un'approvazione da parte dello Stato membro dell'applicazione di detti coefficienti di maggiorazione, tanto più che la ripartizione delle competenze istituita da quest'ultima disposizione riecheggia l'articolo 4 di detta direttiva.

37 Ciò premesso, dal tenore letterale dell'articolo 56, paragrafo 1, lettere d) ed e), della direttiva 2012/34 risulta che le decisioni adottate dal gestore dell'infrastruttura ferroviaria in merito al sistema di imposizione dei canoni e il livello o la struttura dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura sono soggette al controllo dell'organismo di regolamentazione.

38 A tal riguardo, è pacifico che, in primo luogo, in forza dell'articolo 56, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2012/34, tale organismo agisce o su domanda di un richiedente ai sensi dell'articolo 3, punto 19, di detta direttiva, o di propria iniziativa. Inoltre, conformemente all'articolo 56, paragrafo 6, di detta direttiva, tale organismo garantisce che i canoni fissati dal gestore dell'infrastruttura siano conformi al capo IV, sezione 2, della medesima direttiva e non siano discriminatori.

39 In secondo luogo, conformemente all'articolo 56, paragrafo 9, secondo comma, e paragrafo 10, della direttiva 2012/34, le decisioni dell'organismo di regolamentazione sono vincolanti per tutte le parti cui esse sono destinate, non sono soggette al controllo di un'altra istanza amministrativa e possono essere soggette a sindacato giurisdizionale.

40 In terzo luogo, la competenza dell'organismo di regolamentazione a controllare la legittimità dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura non dipende dalla circostanza che esso sia stato adito prima o dopo la scadenza dei rispettivi periodi di applicazione di tali canoni. Non solo tale organismo non può validamente negare la propria competenza a pronunciarsi sulla legittimità dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura riscossi in passato, ma una siffatta competenza implica necessariamente, inoltre, che detto organismo possa accertare, se del caso, l'invalidità di tali canoni con effetto *ex tunc* (v., in tal senso, sentenze del 27 ottobre 2022, DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, punto 87, nonché del 7 marzo 2024, Die Länderbahn e a., C-582/22, EU:C:2024:213, punti 49 e 55).

41 Da quanto precede risulta che il sistema di imposizione dei canoni istituito dalla direttiva 2012/34 si basa sul principio secondo cui spetta allo Stato membro istituire un quadro per l'imposizione dei canoni vertente segnatamente sulle regole generali di imposizione dei canoni; che spetta al gestore dell'infrastruttura ferroviaria attuare tale quadro determinando e riscuotendo i canoni per l'utilizzo di tale infrastruttura e degli impianti di servizio nonché applicando a tali canoni eventuali coefficienti di maggiorazione, e che le decisioni adottate da tale gestore sono soggette al controllo dell'organismo di regolamentazione, il quale interviene *ex post* e le cui decisioni possono avere effetto retroattivo.

42 Per contro, la direttiva 2012/34, e, in particolare, il suo capo IV, non stabilisce alcuna procedura di approvazione preventiva né per i canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura e degli impianti di servizio né per i coefficienti di maggiorazione ad essi eventualmente applicati.

43 Più in particolare, dal tenore letterale dell'articolo 56 della direttiva 2012/34, così come da quello dell'articolo 30 della direttiva 2001/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza (GU 2001, L 75, pag. 29), che l'ha preceduto, risulta che l'articolo 56 non prevede una procedura di approvazione preventiva dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura. Detto articolo 56 non impone ai gestori dell'infrastruttura di sottoporre i canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura che essi prevedono di riscuotere, o le variabili che consentono di calcolarli, all'approvazione dell'organismo di regolamentazione. Al contrario, lo stesso articolo 56 si limita a prevedere un controllo dei canoni già fissati, come si evince, segnatamente, dal paragrafo 1 e dal paragrafo 6, prima frase, di detto articolo. Tale controllo è di competenza dell'organismo di regolamentazione, che si pronuncia nell'ambito di un ricorso oppure d'ufficio (v., in tal senso, sentenza del 24 febbraio 2022, ORLEN KolTrans, C-563/20, EU:C:2022:113, punti 43 e 50).

44 Dal momento che, come risulta dalle considerazioni che precedono, la direttiva 2012/34 non prevede alcuna procedura di approvazione preventiva dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura o delle variabili che consentono di determinare questi ultimi, essa non può neppure determinare le modalità di una siffatta procedura (v., per analogia, sentenza del 24 febbraio 2022, ORLEN KolTrans, C-563/20, EU:C:2022:113, punto 54).

45 Ciò premesso, tenuto conto del fatto che, ai sensi dell'articolo 56 della direttiva 2012/34, l'organismo di regolamentazione può pronunciarsi di propria iniziativa e che esso garantisce, conformemente al paragrafo 6 di tale articolo 56, che i canoni fissati dal gestore dell'infrastruttura siano conformi al capo IV, sezione 2, di tale direttiva, detta direttiva non può essere interpretata nel senso che essa osta a che uno Stato membro esiga che l'organismo di regolamentazione esamini d'ufficio, in tutti i casi, le decisioni adottate da un gestore dell'infrastruttura ferroviaria in materia di imposizione dei canoni.

46 Per tale ragione, essa non osta neppure a che uno Stato membro, nell'ambito del recepimento della direttiva 2012/34 nel proprio diritto nazionale, preveda che un tale controllo sistematico avvenga non appena il gestore dell'infrastruttura informa l'organismo di regolamentazione della sua intenzione di riscuotere dei canoni o di procedere a modifiche di questi ultimi.

47 Tuttavia, una siffatta procedura di approvazione non può inficiare né l'effettiva attuazione del sistema di imposizione dei canoni istituito dal capo IV della direttiva 2012/34 né altre disposizioni di tale direttiva, la sua coerenza o gli obiettivi da essa perseguiti.

48 A tal riguardo, in primo luogo, occorre ricordare che il sistema istituito dalla direttiva 2012/34 mira a garantire l'indipendenza di gestione del gestore dell'infrastruttura. Per garantire tale indipendenza, il gestore dell'infrastruttura deve disporre, nel quadro dell'imposizione dei canoni quale definito dagli Stati membri, di un margine di flessibilità per la determinazione dell'importo dei canoni, in modo da consentirgli di farne uso in quanto strumento di gestione (v., in tal senso, sentenza del 9 settembre 2021, LatRailNet e Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, punto 41 e giurisprudenza citata).

49 Di conseguenza, il controllo esercitato dall'organismo di regolamentazione nell'ambito di una procedura di approvazione deve limitarsi a porre rimedio a situazioni di incompatibilità sotto il profilo della sezione 2 del capo IV della direttiva 2012/34 o del principio di non discriminazione. Detto organismo di regolamentazione non è quindi autorizzato a obbligare il gestore dell'infrastruttura ferroviaria a sottoporsi alla sua valutazione di opportunità, dal momento che, così facendo, l'organismo di regolamentazione pregiudicherebbe il margine di flessibilità di cui tale gestore deve disporre (v., in tal senso, sentenza del 9 settembre 2021, LatRailNet e Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, punti 46 e 47).

50 In secondo luogo, sebbene, come risulta dal punto 44 della presente sentenza, la direttiva 2012/34 non determini le modalità di un'eventuale procedura di approvazione, resta il fatto che tali modalità non possono interferire con le prerogative dei soggetti coinvolti e, in particolare, impedire al gestore dell'infrastruttura ferroviaria di rispettare il termine previsto all'articolo 27, paragrafo 4, della direttiva 2012/34 per la pubblicazione del prospetto informativo della rete.

51 Inoltre, una procedura di approvazione non deve limitare la possibilità, per i soggetti di cui all'articolo 56, paragrafo 1, della direttiva 2012/34, di far valere i loro diritti qualora ritengano di essere stati vittime di un trattamento ingiusto, di discriminazioni o di qualsiasi altro pregiudizio, in particolare proponendo un ricorso avverso le decisioni prese dal gestore dell'infrastruttura o eventualmente dall'impresa ferroviaria o dall'operatore di un impianto di servizio.

52 In terzo luogo, una procedura di approvazione non deve impedire all'organismo di regolamentazione di esercitare le sue funzioni conformemente all'articolo 56 della direttiva 2012/34, né compromettere la tutela offerta in tal modo ai richiedenti.

53 A tal riguardo, occorre ricordare che, conformemente all'articolo 56, paragrafo 10, di detta direttiva, le decisioni adottate dall'organismo di regolamentazione devono poter essere soggette a sindacato giurisdizionale.

54 Pertanto, una decisione adottata dall'organismo di regolamentazione nell'ambito di una procedura di approvazione può essere definitiva solo sul piano amministrativo e non può essere esente dal sindacato giurisdizionale.

55 Occorre quindi rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 29, paragrafo 1, nonché gli articoli 32 e 56 della direttiva 2012/34 devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a che uno Stato membro subordini a una procedura di approvazione l'applicazione di coefficienti di maggiorazione a dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria determinati dal gestore di tale infrastruttura, a condizione tuttavia che una siffatta procedura rispetti il margine di flessibilità di cui deve disporre il gestore di detta infrastruttura per la determinazione dell'importo dei canoni in modo da consentirgli di farne uso come strumento di gestione, non interferisca con le prerogative dei soggetti coinvolti e non impedisca all'organismo di regolamentazione di esercitare le sue funzioni conformemente a detto articolo 56.

Sulla seconda e sulla terza questione

56 La seconda e la terza questione sollevate dal giudice del rinvio vertono entrambe sulla portata dell'obbligo di pubblicare un prospetto informativo della rete, enunciato all'articolo 27 della direttiva 2012/34, nel contesto di coefficienti di maggiorazione dei canoni determinati sulla base dell'articolo 32 di tale direttiva. È opportuno esaminarle congiuntamente.

57 Con tali questioni, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 27, paragrafo 2, nonché l'articolo 32, paragrafi 1 e 6, della direttiva 2012/34 debbano essere interpretati nel senso, in primo luogo, che i coefficienti di maggiorazione dei canoni devono necessariamente essere pubblicati nel prospetto informativo della rete prima della loro approvazione da parte dell'organismo di regolamentazione; in secondo luogo, che tale prospetto deve specificare, per ciascun segmento del mercato di cui trattasi, le informazioni sui coefficienti di maggiorazione che si sommano ai canoni relativi ai costi direttamente legati alla prestazione del servizio ferroviario e, in terzo luogo, che la mera modifica dell'importo degli stessi coefficienti di maggiorazione costituisce una modifica di un elemento essenziale del sistema di imposizione dei canoni, ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 6, di tale direttiva.

58 Il giudice del rinvio si interroga, in primo luogo, sul rapporto tra l'obbligo relativo alla pubblicazione del prospetto informativo della rete e la procedura di approvazione dei coefficienti di maggiorazione dei canoni, come prevista nel diritto nazionale.

59 A tal riguardo, dalla risposta alla prima questione discende che la direttiva 2012/34, non prevedendo alcuna procedura di approvazione, non disciplina, di conseguenza, le modalità che una siffatta procedura dovrebbe rispettare.

60 Ciò premesso, le riserve formulate nell'ambito della risposta alla prima questione sono pertinenti anche nel presente contesto. Le modalità richieste dal diritto nazionale per una siffatta procedura di approvazione non devono quindi interferire con le prerogative dei soggetti coinvolti e, in particolare, impedire al gestore dell'infrastruttura ferroviaria di rispettare il termine previsto all'articolo 27, paragrafo 4, della direttiva 2012/34 per la pubblicazione del prospetto informativo della rete.

61 Ne consegue che la scelta operata da uno Stato membro di subordinare l'applicazione dei coefficienti di maggiorazione ai canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura a una procedura di approvazione non può impedire al gestore dell'infrastruttura di pubblicare, nel prospetto informativo della rete, le informazioni sui coefficienti di maggiorazione da esso determinati, senza dover attendere l'esito di tale procedura, indicando peraltro, se del caso, che una siffatta procedura è pendente.

62 Il giudice del rinvio si chiede, in secondo luogo, se sia sufficiente, alla luce dell'articolo 27, paragrafo 2, della direttiva 2012/34, che il prospetto informativo della rete indichi un canone complessivo per treno-chilometro percorso, che copra sia i costi direttamente legati alla prestazione del servizio ferroviario, conformemente all'articolo 31, paragrafo 3, di tale direttiva, sia i coefficienti di maggiorazione determinati ai sensi dell'articolo 32 di detta direttiva, o se tale prospetto debba obbligatoriamente specificare, per ciascun segmento del mercato di cui trattasi, gli importi dei coefficienti di maggiorazione che si sommano ai canoni relativi ai costi direttamente legati alla prestazione del servizio ferroviario.

63 A tal riguardo, si deve constatare che l'articolo 3, punto 26, della direttiva 2012/34 definisce il «prospetto informativo della rete» come «il documento in cui sono precisati in dettaglio le regole generali, le scadenze, le procedure e i criteri relativi ai sistemi di imposizione dei canoni e di assegnazione della capacità e che contiene anche ogni altra informazione necessaria per presentare richieste di capacità di infrastruttura».

64 L'articolo 27, paragrafo 2, di tale direttiva precisa che il prospetto informativo della rete deve contenere informazioni sulle condizioni di accesso all'infrastruttura ferroviaria in questione nonché agli impianti di servizio connessi alla rete del gestore dell'infrastruttura e di fornitura dei relativi servizi, il cui contenuto è illustrato nell'allegato IV di detta direttiva.

65 Orbene, ai sensi del punto 2 di tale allegato IV, il prospetto informativo della rete deve contenere un capitolo sui principi di imposizione dei canoni e sui canoni, contenente opportune informazioni dettagliate riguardanti, in particolare, il sistema di imposizione e informazioni sufficienti sui canoni. Esso deve, al riguardo, precisare la metodologia, le norme e, se del caso, i parametri utilizzati ai fini dell'applicazione degli articoli da 31 a 36 della direttiva 2012/34 per quanto riguarda i costi e i canoni.

66 Inoltre, dal considerando 34 di tale direttiva risulta che l'obiettivo del prospetto informativo della rete è di fornire alle imprese ferroviarie tutte le informazioni necessarie affinché esse possano esercitare il loro diritto di accesso all'infrastruttura ferroviaria e ai servizi negli impianti di servizio in modo non discriminatorio e trasparente.

67 Da tale considerando 34, nonché dal tenore letterale dell'articolo 3, punto 26, dell'articolo 27, paragrafo 2, e del punto 2 dell'allegato IV della direttiva 2012/34, risulta che, per soddisfare i requisiti enunciati in tali disposizioni e raggiungere l'obiettivo da esse perseguito, non è sufficiente che il gestore dell'infrastruttura ferroviaria indichi nel prospetto informativo della rete un canone complessivo per treno-chilometro percorso che copra i costi direttamente legati alla prestazione del servizio ferroviario nonché gli eventuali coefficienti di maggiorazione.

68 Inoltre, come risulta dai punti 37 e 38 della presente sentenza, le imprese ferroviarie hanno il diritto di contestare dinanzi all'organismo di regolamentazione i canoni pubblicati nel prospetto informativo della rete che sono contrari alle norme e ai principi contenuti nella direttiva 2012/34. Poiché, come rilevato, in sostanza, dall'avvocata generale al paragrafo 97 delle sue conclusioni, i

coefficienti di maggiorazione sono disciplinati da norme derogatorie ai principi di imposizione dei canoni applicabili ai canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura e degli impianti di servizio, il diritto delle imprese ferroviarie di richiedere un riesame sarebbe compromesso se le informazioni per i costi diretti legati alla prestazione del servizio ferroviario e per i coefficienti di maggiorazione non fossero fornite separatamente in detto prospetto.

69 Ne consegue che, quando il gestore della rete dell'infrastruttura determina coefficienti di maggiorazione sulla base dell'articolo 32 della direttiva 2012/34, il prospetto informativo della rete deve specificare, per ciascun segmento del mercato di cui trattasi, le informazioni sui coefficienti di maggiorazione che si sommano ai canoni relativi ai costi direttamente legati alla prestazione del servizio ferroviario.

70 Il giudice del rinvio si interroga, in terzo luogo, sull'interpretazione dell'articolo 32, paragrafo 6, della direttiva 2012/34, ai sensi del quale, se un gestore di infrastruttura intende modificare gli elementi essenziali del sistema di imposizione dei canoni di cui al paragrafo 1 di detto articolo 32 deve renderli pubblici con almeno tre mesi di anticipo rispetto al termine per la pubblicazione del prospetto informativo della rete a norma dell'articolo 27, paragrafo 4, di tale direttiva.

71 Quest'ultima disposizione prevede che il prospetto informativo della rete sia pubblicato almeno quattro mesi prima della scadenza del termine per la presentazione delle richieste di capacità di infrastruttura.

72 Pertanto, in caso di modifica di un «elemento essenziale» del sistema di imposizione dei canoni, i tre mesi previsti all'articolo 32, paragrafo 6, della direttiva 2012/34 si sommano ai quattro mesi previsti all'articolo 27, paragrafo 4, di tale direttiva, offrendo così tempo supplementare agli operatori interessati per elaborare, essendo a conoscenza dei costi prevedibili che essi dovranno sostenere, la loro decisione commerciale di richiesta di capacità di infrastruttura ferroviaria.

73 Sebbene la direttiva 2012/34 non definisca cosa occorra considerare «elemento essenziale» del sistema di imposizione dei canoni, è possibile comunque dedurre dall'obiettivo perseguito dall'obbligo di pubblicare un prospetto informativo della rete, dalla definizione di tale documento e dalla descrizione delle informazioni che devono necessariamente figurare in quest'ultimo, come ricordate ai punti da 63 a 66 della presente sentenza, che gli «elementi essenziali del sistema di imposizione dei canoni», ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 6, di tale direttiva, comprendono gli elementi costitutivi del calcolo dei coefficienti di maggiorazione e la metodologia seguita, ma non necessariamente il risultato di tale calcolo.

74 Pertanto, come sostenuto dal governo polacco nonché dalla Commissione nelle loro osservazioni scritte, se solamente l'importo dei coefficienti di maggiorazione è cambiato rispetto al precedente periodo di vigenza dell'orario di servizio, senza che, in particolare, i principi che disciplinano il calcolo di tali coefficienti di maggiorazione siano alterati, una siffatta modifica non deve essere considerata una modifica di un elemento essenziale del sistema di imposizione dei canoni.

75 Occorre quindi rispondere alla seconda e alla terza questione dichiarando che l'articolo 27, paragrafo 2, nonché l'articolo 32, paragrafi 1 e 6, della direttiva 2012/34 devono essere interpretati nel senso che, in primo luogo, le informazioni sui coefficienti di maggiorazione dei canoni non devono essere necessariamente pubblicate nel prospetto informativo della rete prima della loro approvazione da parte dell'organismo di regolamentazione; in secondo luogo, che tale prospetto deve specificare, per ciascun segmento del mercato di cui trattasi, le informazioni sui coefficienti di maggiorazione che si sommano ai canoni relativi ai costi direttamente legati alla

prestazione del servizio ferroviario e, in terzo luogo, che la mera modifica dell'importo di tali coefficienti di maggiorazione non costituisce una modifica di un elemento essenziale del sistema di imposizione dei canoni ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 6, di tale direttiva.

Sulla quarta questione

76 Con la sua quarta questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la direttiva 2012/34 debba essere interpretata nel senso che le informazioni sui coefficienti di maggiorazione pubblicate nel prospetto informativo della rete per il periodo di vigenza dell'orario di servizio di cui trattasi vincolano l'organismo di regolamentazione nell'esercizio della competenza di approvazione conferitagli da uno Stato membro.

77 Come risulta dalla risposta alla prima questione, nella ripartizione delle competenze prevista dalla direttiva 2012/34, spetta al gestore dell'infrastruttura ferroviaria determinare e riscuotere i canoni per l'utilizzo di tale infrastruttura, compresi gli eventuali coefficienti di maggiorazione, conformemente al quadro per l'imposizione dei canoni e alle regole di imposizione dei canoni stabilite. Inoltre, sebbene l'applicazione di tali coefficienti di maggiorazione possa essere subordinata a una procedura di approvazione, quest'ultima deve rispettare le funzioni dell'organismo di regolamentazione come garantite dall'articolo 56 di tale direttiva.

78 In applicazione di detto articolo 56, spetta poi a tale organismo di regolamentazione verificare, su domanda di un richiedente o di propria iniziativa, se tali canoni siano conformi alla suddetta direttiva e alle disposizioni nazionali adottate per la sua attuazione. Per quanto riguarda, più in particolare, i coefficienti di maggiorazione, spetta a tale organismo verificare se le informazioni sui coefficienti di maggiorazione pubblicate nel prospetto informativo della rete siano conformi al quadro per l'imposizione dei canoni, istituito dallo Stato membro in applicazione dell'articolo 29, paragrafo 1, della medesima direttiva, e al sistema di imposizione dei canoni, istituito dal gestore dell'infrastruttura ferroviaria, conformemente all'articolo 32, paragrafi 1 e 6, di detta direttiva.

79 Pertanto, per tale verifica, l'organismo di regolamentazione è autorizzato a indicare al gestore dell'infrastruttura ferroviaria interessato le modifiche che devono essere apportate al sistema di imposizione dei canoni al fine di porre rimedio alle incompatibilità di tale sistema con i requisiti previsti dalla direttiva 2012/34 (v., in tal senso, sentenza del 9 settembre 2021, LatRailNet e Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, punti 38 e 45).

80 Anche se tali modifiche possono avere l'effetto, a seconda dei casi, di aumentare o di diminuire i coefficienti di maggiorazione, resta il fatto che esse devono limitarsi a porre rimedio a siffatte situazioni di incompatibilità. L'organismo di regolamentazione non è infatti autorizzato a obbligare il gestore dell'infrastruttura ferroviaria a sottoporsi alla sua valutazione di opportunità, dal momento che, se così fosse, l'organismo di regolamentazione pregiudicherebbe il margine di flessibilità di cui tale gestore deve disporre, come ricordato al punto 49 della presente sentenza.

81 Occorre quindi rispondere alla quarta questione dichiarando che l'articolo 29, paragrafo 1, nonché gli articoli 32 e 56 della direttiva 2012/34 devono essere interpretati nel senso che le informazioni sui coefficienti di maggiorazione pubblicate nel prospetto informativo della rete per il periodo di vigenza dell'orario di servizio di cui trattasi vincolano l'organismo di regolamentazione nell'esercizio della competenza di approvazione conferitagli da uno Stato membro, di modo che

le modifiche che esso chiede al gestore dell'infrastruttura di apportare a tali coefficienti di maggiorazione devono limitarsi a porre rimedio a situazioni di incompatibilità con tale direttiva e non possono comportare valutazioni di opportunità da parte di tale organismo.

Sulla quinta questione

82 Con la sua quinta questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 32, paragrafo 1, della direttiva 2012/34 debba essere interpretato nel senso che esso osta a che, ai fini della determinazione dei coefficienti di maggiorazione, si tenga conto di un importo complessivo delle entrate che lo Stato membro impone di realizzare al gestore dell'infrastruttura e se, ai fini del calcolo dei costi complessivi sostenuti dal gestore dell'infrastruttura, si debba tener conto di altre entrate riscosse da tale gestore, in particolare delle sovvenzioni pubbliche.

83 A tal riguardo, occorre ricordare, come constatato al punto 48 della presente sentenza, che, al fine di garantire l'obiettivo di indipendenza di gestione del gestore dell'infrastruttura, come previsto all'articolo 4 della direttiva 2012/34, quest'ultimo deve disporre di un margine di flessibilità nella determinazione dell'importo dei canoni.

84 Orbene, indipendentemente dalla questione se, come richiesto dall'articolo 32, paragrafo 1, della direttiva 2012/34, il mercato consenta l'applicazione di coefficienti di maggiorazione, la fissazione, da parte di uno Stato membro, di un importo complessivo delle entrate che il gestore dell'infrastruttura è tenuto a realizzare ha l'effetto di restringere tale margine di flessibilità del gestore dell'infrastruttura in misura incompatibile con tale obiettivo (v., per analogia, sentenza dell'11 luglio 2013, Commissione/Repubblica Ceca, C-545/10, EU:C:2013:509, punto 36).

85 Infatti, l'obbligo di raggiungere un tale importo potrebbe indurre il gestore dell'infrastruttura ferroviaria a dare priorità alla riscossione delle entrate, mentre, tenuto conto del considerando 43 della direttiva 2012/34, i sistemi di imposizione dei canoni devono incoraggiare i gestori dell'infrastruttura ferroviaria a ottimizzare l'utilizzo dell'infrastruttura.

86 Per quanto riguarda il calcolo dell'importo dei coefficienti di maggiorazione, occorre ricordare che, in forza dell'articolo 31, paragrafo 3, primo comma, della direttiva 2012/34, il costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario è coperto dai canoni per il pacchetto minimo di accesso e per l'accesso all'infrastruttura di collegamento agli impianti di servizio. Nell'ambito del sistema di imposizione dei canoni istituito dallo Stato membro, la differenza tra tale costo e i costi complessivi legati a detta prestazione sostenuti dal gestore dell'infrastruttura può, conformemente all'articolo 32, paragrafo 1, di tale direttiva, essere colmata mediante l'applicazione di coefficienti di maggiorazione.

87 Tenuto conto dei principi di imposizione dei canoni così stabiliti dalla direttiva 2012/34, eventuali entrate del gestore dell'infrastruttura non provenienti dalla messa a disposizione dell'infrastruttura ferroviaria sono irrilevanti ai fini della determinazione dei costi complessivi sostenuti dal gestore dell'infrastruttura.

88 Per contro, come rilevato, in sostanza, dall'avvocata generale ai paragrafi da 115 a 118 delle sue conclusioni, le sovvenzioni pubbliche ricevute dal gestore dell'infrastruttura ferroviaria per coprire i costi legati alla messa a disposizione dell'infrastruttura ferroviaria devono essere dedotte dall'importo dei costi complessivi che possono servire da base di calcolo per i coefficienti di

maggiorazione. Infatti, siffatte sovvenzioni mirano a coprire gli stessi costi che possono essere oggetto di detti coefficienti di maggiorazione, dato che questi ultimi non possono servire a generare utili.

89 In considerazione dei motivi che precedono, occorre rispondere alla quinta questione dichiarando che gli articoli 4 e 32, paragrafo 1, della direttiva 2012/34 devono essere interpretati nel senso che essi ostano a che, ai fini della determinazione dei coefficienti di maggiorazione, si tenga conto di un importo complessivo delle entrate che lo Stato membro impone di realizzare al gestore dell'infrastruttura. Ai fini della determinazione dei costi complessivi sostenuti da tale gestore, occorre tener conto, se del caso, delle sovvenzioni pubbliche ricevute da quest'ultimo per coprire i costi legati alla messa a disposizione di detta infrastruttura.

Sulle spese

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

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

1) L'articolo 29, paragrafo 1, nonché gli articoli 32 e 56 della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico, come modificata dalla direttiva (UE) 2016/2370 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016,

devono essere interpretati nel senso che:

essi non ostano a che uno Stato membro subordini a una procedura di approvazione l'applicazione di coefficienti di maggiorazione a dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria determinati dal gestore di tale infrastruttura, a condizione tuttavia che una siffatta procedura rispetti il margine di flessibilità di cui deve disporre il gestore di detta infrastruttura per la determinazione dell'importo dei canoni in modo da consentirgli di farne uso come strumento di gestione, non interferisca con le prerogative dei soggetti coinvolti e non impedisca all'organismo di regolamentazione di esercitare le sue funzioni conformemente a detto articolo 56.

2) L'articolo 27, paragrafo 2, nonché l'articolo 32, paragrafi 1 e 6, della direttiva 2012/34, come modificata dalla direttiva 2016/2370,

devono essere interpretati nel senso che:

in primo luogo, le informazioni sui coefficienti di maggiorazione dei canoni non devono essere necessariamente pubblicate nel prospetto informativo della rete prima della loro approvazione da parte dell'organismo di regolamentazione; in secondo luogo, che tale prospetto deve specificare, per ciascun segmento del mercato di cui trattasi, le informazioni sui coefficienti di maggiorazione che si sommano ai canoni relativi ai costi direttamente legati alla prestazione del servizio ferroviario e, in terzo luogo, che la mera modifica dell'importo di tali coefficienti di maggiorazione non costituisce una

modifica di un elemento essenziale del sistema di imposizione dei canoni ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 6, della direttiva 2012/34, come modificata.

3) **L'articolo 29, paragrafo 1, nonché gli articoli 32 e 56, della direttiva 2012/34, come modificata dalla direttiva 2016/2370,**

devono essere interpretati nel senso che:

le informazioni sui coefficienti di maggiorazione pubblicate nel prospetto informativo della rete per il periodo di vigenza dell'orario di servizio di cui trattasi vincolano l'organismo di regolamentazione nell'esercizio della competenza di approvazione conferitagli da uno Stato membro, di modo che le modifiche che esso chiede al gestore dell'infrastruttura di apportare a tali coefficienti di maggiorazione devono limitarsi a porre rimedio a situazioni di incompatibilità con la direttiva 2012/34, come modificata, e non possono comportare valutazioni di opportunità da parte di tale organismo.

4) **L'articolo 4 e l'articolo 32, paragrafo 1, della direttiva 2012/34, come modificata dalla direttiva 2016/2370,**

devono essere interpretati nel senso che:

essi ostano a che, ai fini della determinazione dei coefficienti di maggiorazione, si tenga conto di un importo complessivo delle entrate che lo Stato membro impone di realizzare al gestore dell'infrastruttura. Ai fini della determinazione dei costi complessivi sostenuti da tale gestore, occorre tener conto, se del caso, delle sovvenzioni pubbliche ricevute da quest'ultimo per coprire i costi legati alla messa a disposizione di detta infrastruttura.

Firme